

UNIVERSITÉ DE LYON — FACULTÉ DE DROIT

Organisation Judiciaire de l'Égypte

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE DEVANT LA

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE LYON

Le 24 Juin 1902

PAR

JULES BONNEVAY

Lauréat de l'Université de Lyon

LYON

IMPRIMERIE PAUL LEGENDRE & C^{ie}

Ancienne Maison A. WALTENER

14, rue Bellecordière, 14

1902



Digitized by the Internet Archive
in 2026

UNIVERSITÉ DE LYON — FACULTÉ DE DROIT

Organisation Judiciaire de l'Égypte

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE DEVANT LA

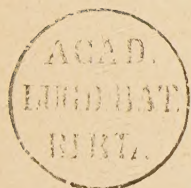
FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE LYON

Le 24 Juin 1902

PAR

JULES BONNEVAY

Lauréat de l'Université de Lyon



LYON

IMPRIMERIE PAUL LEGENDRE & C^{ie}

Ancienne Maison A. WALTENER

14, rue Bellecordière, 14

1902

UNIVERSITÉ DE LYON

FACULTÉ DE DROIT

MM.

- CAILLEMER, O. ✱, I. ☉, doyen, professeur de Droit civil, correspondant de l'Institut.
MABIRE, ✱, I. ☼, professeur honoraire.
GARRAUD, I. ☉, professeur de Droit criminel.
APPLETON (Charles), I. ☉, professeur de Droit romain.
FLURER, I. ☉, professeur de Droit civil, assesseur du doyen.
THALLER, I. ☉, professeur honoraire.
AUDIBERT, I. ☉, professeur honoraire.
COHENDY, ✱, I. ☉, professeur de Droit commercial.
PIC, I. ☉, professeur de Droit international public.
APPLETON (Jean), A. ☉, professeur de Droit administratif.
LAMBERT, agrégé, chargé des cours d'histoire du Droit.
BOUVIER, A. ☼, agrégé, professeur de Science financière et de Législation française des finances.
LAMEIRE, agrégé, professeur adjoint (Droit public).
JOSSEMAND, agrégé (Droit privé et Droit commercial).
BROUILHET, agrégé (Sciences économiques).
HUVELIN, agrégé (Histoire du Droit).
LÉVY, agrégé (Droit privé et Droit criminel).
GONNARD, agrégé (Sciences économiques).
CAILLEMER (Robert), chargé de cours (Histoire du Droit).
BECQ (I.), I. ☼, secrétaire.
-

JURY DE LA THÈSE

- Président : M. Pic, professeur.
Assesseurs : { M. LAMEIRE, professeur adjoint.
 { M. LÉVY, agrégé.

BIBLIOGRAPHIE

Feraud-Giraud. — Juridiction française dans les Echelles du Levant et de Barbarie, in 8°, Paris (1871).

L. Genton. — De la Juridiction française dans les Echelles du Levant; les Capitulations.

Les Capitulations. — Les Codes mixtes.

Farjasse. — La Réforme judiciaire en Egypte, in 4°. Le Clerc.

Timermanes. — La Réforme judiciaire en Egypte et la Capitulation, in 8°, Gand.

Haakman. — L'Egypte et les Traités internationaux.

Un ancien juge mixte. — L'Egypte et l'Europe.

Mi Komos. — Les Consuls en Orient et les Tribunaux mixtes.

Bemmelin Van Boutros. — L'Egypte et l'Europe par un ancien juge mixte.

Codes indigènes. — Le Caire.

Feraud-Giraud. — Les justices mixtes dans les pays hors chrétienté.

Calvo. — Dictionnaire de droit international public et privé. Berlin.

André Daniel. — L'année politique.

Fournier de Flaix. — L'Indépendance de l'Egypte et le régime international du canal de Suez.

A. Benoît. — Etude sur les Capitulations entre l'Empire Ottoman et la France, et sur la Réforme judiciaire en Egypte.

Laget. — De la condition juridique des Français en Egypte.

A. Milner. — England in Egypt.

Borelli Bey, Paul Rueclens. — Législation Egyptienne annotée.

Simaïka. — De la Compétence des tribunaux mixtes en Egypte.

Bonfils. — Manuel de Droit international public.

H. Pensa. — L'Egypte et le Soudan Egyptien.

O. Borelli. — Choses politiques d'Egypte.

H. Lamba. — De l'Evolution de la Condition juridique des Européens en Egypte.

Règlement d'organisation judiciaire.

Joseph Patureau-Mirand. — Les Tribunaux mixtes en Egypte.

A. Weiss. — Droit International privé.

Pelissié du Rausas. — Le Régime des Capitulations dans l'Empire Ottoman (1902). Correspondances.

PÉRIODIQUES*Bulletin de la Société de législation comparée.*

1876-1877. Etude sur l'organisation des tribunaux mixtes, p. 468. Jozon.

Revue de Droit International.

1870. Administration de la justice en Egypte par T.-M. Asser, p. 564.

1874. Organisation judiciaire pour les procès mixtes, par de Vigne, p. 269.

1876. La Question judiciaire en Egypte, par le Dr Dutrieux, du Caire.

1882. La Question égyptienne et le Droit international, par de Martens.

1890. Les Institutions judiciaires en Egypte, par Feraud-Giraud.

1890-1891. Articles de M. Kauffmann, sur la Dette publique Egyptienne.

1895. Les Juridictions consulaires et les affaires mixtes en Orient, par Kebedgy.

Journal de Droit international privé.

1874. Reforme judiciaire en Egypte devant le Parlement français.

1876. Composition des Tribunaux mixtes.

1882. Loi pour la prorogation de la Réforme.

1884. Martin-Sarzeaud. La Réforme judiciaire en Egypte et la Commission de 1884.

1886. Martin-Sarzeaud. La Réforme judiciaire en Egypte : de la Fusion avec les Tribunaux indigènes.

1887. G. Privat. Différentes sortes de juridiction.

1888. De la compétence de la juridiction mixte dans les contestations entre les indigènes et les administrations de l'État.

1894. Egypte et France, prorogation judiciaire.

Annuaire de l'Institut de Droit international.

1880. Capitulations. Réforme judiciaire.

Revue politique et parlementaire.

1896. T. VII. L'Egypte en 1895.

1896. T. X. L'Egypte, par Cl. Haakmi.

Bulletin du Comité de l'Afrique française.

Passim. Depuis la fondation de ce Bulletin jusqu'à ce jour.
10 volumes.

Archives diplomatiques.

1876. Déclaration relative à la Réforme à introduire en Egypte.

1882-1883. Décret portant réorganisation des Tribunaux indigènes.

1885. Prorogation des Tribunaux mixtes.

1889. Décret prorogeant les Tribunaux mixtes.

1891. Discussion à la Chambre française.

1892. Explications de M. Ribot, sur l'Egypte.

1893. Rapport à la Chambre des Députés de France sur la Réforme judiciaire. T. III p. 90.

1894. Application des Réformes des règlements de police aux étrangers.

1895. Institution d'un tribunal spécial pour les crimes commis contre l'armée anglaise.

1896. Prélèvement sur le fonds de réserve ; Décision de la majorité de la Caisse de la Dette.

1896. Assignation signifiée au gouvernement. Jugement du Tribunal du Caire.

1898. Appel par le gouvernement. — Arrêt de la Cour d'Alexandrie.

1898. Circulaire adressée par le Ministre des Affaires Etrangères aux puissances en novembre 1897.

Annuaire de Législation étrangère.

V. de 1888 à 1901 inclus.

Revue générale de Droit international public.

1894. Les Tribunaux mixtes d'Egypte. Leurs prorogations et leurs modifications. Fauchille, p. 126.

1896. L'Egypte et les Firmans.

1896. La Caisse de la Dette Egyptienne.

1896. Jugement du Tribunal mixte du Caire.
 1896. Arrêt de la Cour d'Alexandrie.
 1897. Le procès de la Caisse de la Dette Egyptienne.
 1899. Les Prorogations. — Renouvellement des pouvoirs
 des Tribunaux mixtes. — Prorogation de 1899.
 1900. Suite de l'article paru dans le volume de 1899.

Recueil Officiel du gouvernement égyptien. —
 Alexandrie.

Bulletin de Législation et de Jurisprudence. — Le Caire.

Journal Officiel de la République Française.

- 7 décembre 1875, p. 10.007.
 8 décembre 1875, p. 10.108.
 9 décembre 1875, p. 10.141.
 » 1896.

Documents diplomatiques de France.

- Novembre 1869. Affaires d'Egypte.
 1875. »
 1880. »
 1881. »
 1882-1883 »
 1884-1893 »

Blue-Books.

- Egypt., 1891, n° 3. — 1893, n° 3. — 1895, n° 1. — 1897, n° 2.

Journal Anglais. — *Times*, divers articles.

Revue Anglaise. — *Lawquarterly Review*. La justice en
 Egypte.

Journaux Français. — *Passim*.

Journal des Débats politiques et littéraires.

- Correspondances du Caire. Années 1896-97-98-99-1900-01-02.

Revue des Deux-Mondes.

- 1^{er} février 1875. — La Réforme judiciaire en Egypte et les
 Capitulations, par Ch. Lavollée.
 1^{er} mars 1878. — Les nouveaux Tribunaux Egyptiens.
 15 novembre 1880. — La situation en Egypte. La Réforme
 judiciaire. Ses résultats, son avenir (G. Charmes.)
 1^{er} février 1889. — L'Egypte et l'Occupation anglaise. La
 Justice (Planchut.)

AVANT-PROPOS

Le point de départ de l'action européenne en Egypte réside dans les Capitulations, c'est-à-dire dans des conventions toutes spéciales passées entre la Turquie et les diverses Puissances d'Europe, conventions qui constituent le régime international destiné à protéger les étrangers établis en pays ottoman (1).

Toutes les Capitulations reconnaissent en faveur des étrangers un triple avantage : inviolabilité du domicile, exemption d'impôts en dehors des taxes douanières,

(1) Capitulations accordées aux Pisans, 1173 ; aux Florentins, en 1488 ; aux Français et Catalans, 1505-1517.

Ces capitulations n'étaient que partielles.

De 1535, capitulations avec la plupart des états chrétiens : Angleterre, Hollande, Autriche, Russie, Suède, Danemark, Prusse, Espagne, Piémont, Belgique, Portugal, Grèce, villes hanséatiques, etc.

Les capitulations de 1740 sont de beaucoup les plus complètes. C'est cette capitulation qui régit actuellement les Français établis en Turquie.

incompétence de la juridiction territoriale. Elles soustraient donc les étrangers, dans une large mesure, à l'action de l'autorité locale en les autorisant à ne dépendre que de leurs propres pays, représentés par leurs agents diplomatiques et leurs consuls ; en un mot, c'est là un privilège d'exterritorialité.

Ces privilèges, prévus à l'origine pour quelques petites communautés de négociants, étaient alors suffisants et nécessaires. Nécessaires, ils le sont encore aujourd'hui et des événements récents nous l'ont bien prouvé. « Toutes les fois qu'il existe entre deux peuples, « sous le rapport de la religion, des mœurs, lois et « coutumes, l'antagonisme qui existe entre chrétiens et « musulmans, des rapports suivis ne sont possibles que « s'il existe des garanties exceptionnelles. »

Il faut reconnaître cependant qu'en Egypte ce régime, en matière de juridiction, présentait de sérieux inconvénients. Le développement extraordinaire des colonies européennes rendait, en effet, chaque jour de plus en plus impraticable la juridiction consulaire (1). D'autre part, la justice du cadi n'offrant aucune garantie d'intégrité et d'impartialité, les indigènes demandeurs, en vertu d'usages qui avaient pris, peu à peu, force de loi, relevaient des consulats. Le nombre des justiciables soumis à ces juridictions s'était ainsi considérablement augmenté, tandis que les tribunaux indigènes étaient presque complètement dessaisis, d'autant plus

(1) L'Egypte faisait des progrès immenses depuis Méhémet-Ali. Le canal de Suez vint encore accroître, dans de vastes proportions, le commerce égyptien déjà assez considérable.

que les consuls, malgré une disposition expresse de la loi de 1867, jugeaient toutes les contestations réelles immobilières qu'on leur soumettait.

Il n'existait, d'ailleurs, pas moins de dix-sept consulats à Alexandrie et chaque consul, jugeant les causes où ses nationaux étaient défendeurs selon la loi nationale et la procédure de leur pays, il en résultait quelquefois de véritables contradictions dans des cas analogues ; parfois même on ignorait quel était le juge compétent, ce qui arrivait en particulier s'il s'agissait de demandes reconventionnelles, d'affaires pendantes entre personnes de nationalité différente.

Il était du reste de toute nécessité qu'une réforme vînt mettre quelque ordre dans cette anarchie, dispersât les nombreux abus, soumit tout le monde à une loi uniforme, établît enfin une véritable justice. « L'état de choses actuel, disait Nubar Pacha, ne profite à personne, pas plus aux intérêts généraux des Puissances qu'à la population honnête du pays, indigène ou étrangère, il s'exerce au détriment de l'Égypte, au détriment du Gouvernement, au seul avantage de ceux qui ont fait un métier de l'exploiter. »

Cette réforme fut lente à se produire, elle rencontra des résistances opiniâtres. Après de longs débats, huit années de négociations, treize Puissances européennes et les États-Unis d'Amérique adhérèrent enfin à la Réforme judiciaire. L'Égypte était dotée de ses tribunaux mixtes. (1)

(1) Se reporter pour les travaux préparatoires à l'ouvrage de A. Benoît : *Capitulations et Réforme judiciaire* ; à la thèse de

Toutefois, à son point d'arrivée, la réorganisation judiciaire ne s'étendait plus à tous les habitants du pays ; elle ne comprenait que les litiges civils et commerciaux entre Européens de nationalités différentes et entre Européens et indigènes. En matière civile, les contestations entre indigènes seuls ou entre étrangers de même nationalité, restaient dévolues aux juridictions consulaires et locales ; en matière pénale, en matière de statut personnel, rien ou presque rien n'était innové suivant une des conditions de l'institution de la Réforme :

Dès lors, si nous jetons un coup d'œil d'ensemble sur l'organisation judiciaire de l'Egypte, nous nous trouvons en présence de quatre juridictions.

1^o La juridiction mixte, compétente au point de vue réel et personnel dans les litiges entre personnes de nationalités différentes et entre étrangers et indigènes ; compétente aussi dans les questions immobilières entre étrangers, de même nationalité. En matière pénale elle ne juge que les contraventions et ne connaît que de quelques crimes et délits concernant l'administration de la justice.

2^o La juridiction consulaire dont la compétence est

J. Patureau-Mirand, Poitiers. Les tribunaux mixtes ; à la thèse de Henri Lamba, Paris : De l'Evolution de la condition juridique des Européens en Egypte.

Notons que, dès 1873, toutes les Puissances avaient accepté la Réforme judiciaire ; seule la France n'avait pas donné son adhésion. Le Gouvernement français fut autorisé à adhérer à la Réforme judiciaire par la loi du 17 décembre 1875.

caractérisée par la co-nationalité des parties en cause, (affaires civiles et commerciales, affaires pénales).

3^o Les tribunaux indigènes, statuant au civil et au pénal entre indigènes seulement.

4^o Les tribunaux du statut personnel, qui sont pour les étrangers leurs consulats ; pour les musulmans, les mekhémés, et pour les non musulmans indigènes leurs patriarchats respectifs où leurs chefs de communauté leur appliquent la loi religieuse.

La juridiction mixte sera l'objet principal de ce travail. Après avoir sommairement rappelé l'organisation et la compétence des tribunaux de la Réforme judiciaire, j'étudierai successivement les prorogations successives des pouvoirs de ces tribunaux et les modifications diverses apportées à leur compétence. Ensuite, afin de donner un aperçu de l'ensemble de l'organisation judiciaire en Egypte, je ferai une esquisse aussi exacte que possible des juridictions consulaires. Je réserverai enfin un dernier chapitre aux tribunaux indigènes, réorganisés en 1883, sur le modèle des tribunaux mixtes, dans le but non dissimulé depuis, de les leur substituer.

PREMIÈRE PARTIE

Les Tribunaux Mixtes

CHAPITRE PREMIER

Organisation. — Compétence. — Caractère de la Réforme.

SECTION PREMIÈRE

RÈGLEMENT D'ORGANISATION JUDICIAIRE. — CODES MIXTES.

Ce fut le 1^{er} janvier 1876 que commencèrent à fonctionner les tribunaux mixtes. Leur organisation a été bien souvent décrite, aussi passerons-nous rapidement (1).

(1) ORGANISATION. — La juridiction des nouveaux tribunaux est mixte et non pas internationale.

Quant à la répartition des sièges attribués aux magistrats étrangers dans les tribunaux mixtes entre les divers Etats, l'Egypte laissa les Puissances intéressées régler cette question entre elles. Si pour chaque Etat le nombre des magistrats avait été proportionnel au nombre des nationaux établis en Egypte,

Il y a trois tribunaux de première instance, à Alexandrie, au Caire et à Mansourah (1) et une Cour d'appel à Alexandrie. Chaque tribunal est composé de quatre étrangers et de trois indigènes. La Cour comprend onze magistrats, quatre indigènes et sept étrangers. Les jugements sont rendus en première

la France, l'Italie et la Grèce auraient eu droit au plus grand nombre de sièges. L'Angleterre, en 1872, déclara que sur ce point elle ne tolérerait pas que l'égalité entre les grandes Puissances fût modifiée. On convint donc que les magistrats étrangers siégeant à la Cour d'appel appartiendraient tous aux grandes Puissances et que les juges étrangers des tribunaux de première instance seraient pris à la fois chez les grandes et petites Puissances.

Ainsi : à la Cour, 7 conseillers étrangers : Français, Anglais, Italien, Autrichien, Russe, Allemand, Américain (Etats-Unis).

Aux tribunaux de première instance : 7 juges, des nationalités précédentes ; on compléta leur nombre par un juge Belge,

- » Danois,
- » Hollandais,
- » Suédois,
- » Hellène,

Le procureur général était Belge : 7 substituts étrangers (nationalités représentées à la Cour).

Plus tard, on ajouta aux juges de première instance, un juge espagnol, un juge portugais.

En vertu d'une clause de la convention française au 10 novembre 1874, la France fournit un second magistrat du parquet. On l'adjoignit au procureur général comme avocat général.

(1) Primitivement, le tribunal était à Zagazik. Avant même le fonctionnement de la Réforme, il fut transporté à Ismaïla. Le 19 décembre 1877, il fut réuni au tribunal du Caire, puis transporté à Mansourah. Supprimé de nouveau, il fut remplacé par une délégation judiciaire. Il a été rétabli en 1887 sur un vœu de la commission internationale de 1884.

instance par cinq juges (trois étrangers, deux indigènes), en appel par huit magistrats dont cinq de nationalité étrangère. Les tribunaux et la Cour sont présidés par un magistrat étranger désigné par ses collègues à la majorité absolue.

Un des juges du tribunal, délégué comme juge de paix, est chargé de concilier les parties et de juger certaines affaires dont l'importance est réglée par le Code de procédure (article 14 du règlement organique). Une délégation de justice sommaire a été établie à Port-Saïd.

Après de la Cour d'appel et des tribunaux, il est

En 1878, sauf l'avocat général français, tous les substituts européens furent nommés juges de première instance. Cette modification a été consentie administrativement par les puissances; en France, nous pouvons la considérer comme illégale, car elle modifiait la loi votée par l'Assemblée nationale. Pour éviter du reste toute réclamation, sur le stock de juges provenant des substituts européens, on choisit un conseiller suppléant français à la Cour d'appel, un conseiller suppléant hellène; puis on accorda à la France un juge de plus en première instance, ainsi qu'à la Grèce, et deux à la Belgique.

En 1884, la Cour fut augmentée de deux conseillers, nommés directement sans désignation préalable par leurs gouvernements. (L'un Français, l'autre Hellène); tous deux étaient déjà conseillers suppléants.

Voici du reste la situation en 1899.

Sont représentées à la Cour : France, Angleterre, Etats-Unis, Autriche, Allemagne, Italie, Russie, Grèce. La France a deux conseillers, les autres Puissances un seul.

Sont représentées collectivement par un seul conseiller : Espagne, Portugal, Belgique, Hollande, Suède, Danemark.

Toutes ces Puissances ont réparti entre les trois tribunaux de première instance, chacune deux magistrats.

institué un Parquet à la tête duquel est placé un procureur général étranger. Celui-ci est assisté de substituts en nombre suffisant pour le service des audiences et la police judiciaire. Originellement il y avait huit substituts (trois indigènes et cinq étrangers). Depuis, en 1878, sur l'invitation de la Cour d'appel, les substituts étrangers furent transformés en juges de première instance ; il ne resta plus que des substituts indigènes et un avocat général français attaché au parquet de la Cour d'appel.

En matière commerciale, les tribunaux ont à s'adjoindre deux négociants (un étranger et un indigène). L'assesseur étranger est élu par les commerçants notables de la colonie.

Les magistrats sont nommés par le Khédive, mais les Européens doivent l'être sur la présentation de leur gouvernement.

Comme en France, la publicité des audiences et l'inamovibilité des juges sont de règle. Seuls, les membres du Parquet sont amovibles. D'autre part, afin d'assurer l'incorruptibilité, des magistrats ont pris quelques dispositions très précises : ainsi, interdiction d'accepter décorations ou cadeaux ; le passage d'un juge d'un tribunal à un autre ne peut avoir lieu qu'en vertu d'un vote de la Cour d'appel. La discipline des magistrats appartient à la Cour.

Quant aux greffiers et huissiers, ils sont nommés par les tribunaux dont ils dépendent. Ajoutons enfin, que le greffier est conservateur des hypothèques, et comme les indigènes ont l'habitude de s'adresser au greffe du tribunal des mehkémés pour l'enregistrement

et la délivrance de leurs titres, un commis du greffe prend soin de faire transcrire au bureau des hypothèques du tribunal, les actes des mehkémés en matière immobilière.

Codes. — Les lois appliquées par la Cour et les tribunaux sont contenues dans six codes qui sont : les codes civil, de commerce, de commerce maritime, de procédure civile et commerciale, pénal et d'instruction criminelle.

Ces codes ont été rédigés par M. Maunoury. Tout en s'inspirant de la législation française, il introduisit certaines réformes adoptées par les codes italiens et belges, plus récents que les nôtres et pour cela plus en harmonie avec les progrès de la science du droit. L'œuvre de M. Maunoury ne pouvait pas, sans doute, ne point présenter quelque erreur ou contradiction. Cependant, loin d'être des monstres législatifs, comme le prétendirent MM. Gateschi et Bergruen, les codes égyptiens peuvent supporter avantageusement la comparaison avec les codes européens.

SECTION DEUXIÈME

COMPÉTENCE DE LA JURIDICTION MIXTE

Les actes internationaux connus sous le nom de capitulations réglaient bien des questions : question d'immunité, de prérogatives de consuls, de libre circulation, d'impôts, de commerce, question de protectorat d'établissements religieux, catholiques ou

protestants, et, enfin, les questions de juridiction civile, commerciale et criminelle pour les consuls, dans les cas où leurs nationaux étaient intéressés ; c'est sur ce dernier point seulement que porte la Réforme judiciaire.

§ I. — COMPÉTENCE RATIONE PERSONNÆ

Les Capitulations concernaient, soit les contestations entre étrangers de même nationalité, soit les contestations entre étrangers de nationalités différentes ou bien entre étrangers et indigènes. En principe, en matière personnelle, ne sont soumis aux tribunaux mixtes que les personnes de nationalités différentes. Article 5 du code civil mixte — c'est-à-dire étrangers et indigènes — ou bien étrangers de diverses nationalités.

Par étranger, la jurisprudence comprend tout individu non originaire du pays, peu importe que la Puissance à laquelle il appartient ait ou non adhéré à la Réforme ; il faudrait cependant en exclure les sujets d'un Etat qui aurait expressément refusé de renoncer aux capitulations. (Arrêt du 16 février 1887.) Ce serait donc une erreur de croire que les tribunaux indigènes soient compétents à l'égard des nationaux des Etats non chrétiens parce que ces derniers n'auraient pu se prévaloir des Capitulations.

La qualité d'étranger se prouve par un brevet d'immatriculation ; en cas de conflit, c'est à la juridiction du statut personnel qu'il appartient de trancher la difficulté.

Outre les étrangers proprement dits, la compétence

des tribunaux de la Réforme concerne encore les protégés. Cette catégorie, depuis 1863 surtout, est peu nombreuse. Il s'agit des employés indigènes des consulats. Sauf autorisation spéciale, il ne peut y en avoir que huit par consulat et leur immunité n'est plus héréditaire. Ainsi, ces indigènes sont assimilés aux étrangers en tant que justiciables. Une patente de protection fait foi de leur qualité et les conflits se règlent comme précédemment (1).

Il se peut qu'au cours d'un procès l'étranger ou le protégé perdent leur bénéfice; en ce cas, suivant la jurisprudence, les tribunaux ne cessent point d'être compétents en vertu du principe : *ubi initium, ibi et finem habere debet iudicium* (2). Remarquons toutefois que l'on dénie l'application de cette règle aux tribunaux indigènes, sous prétexte que le caractère mixte de l'affaire entraîne d'office le dessaisissement (3).

Par exception, les consuls généraux, les consuls et vices-consuls, leurs familles, et les personnes attachées

(1) Autrefois, les protégés relevaient de la justice consulaire; c'était là un avantage auquel les indigènes tenaient beaucoup et avec raison. A cette époque, le bénéfice concédé était héréditaire; bien plus, les consuls faisaient un commerce de patentes de protection. En présence de ces abus, la Porte protesta; de là, le règlement du 9 août 1863.

(2) « Une juridiction régulièrement saine reste compétente jusqu'à la solution du litige, malgré un changement de nationalité d'une des parties en cause ». Alexandrie, 13 mars 1892. *Bull.*, t. V, p. 173. 15 mars 1893. *Bull.*, t. V, p. 169.

(3) On invoque, en faveur de cette solution, le règlement organique qui dessaisissait les tribunaux indigènes des affaires mixtes alors en cours.

à leur service ne sont point soumis à la nouvelle juridiction. Il en est également ainsi des établissements religieux, protégés par la France, l'Autriche-Hongrie et l'Allemagne.

Par opposition à cette exception restrictive de compétence, il en est une, au contraire, qui a considérablement augmenté les pouvoirs de la Réforme. Nous voulons parler de la théorie de l'intérêt mixte ; son importance, son originalité nous obligent d'y consacrer quelques instants.

THÉORIE DE L'INTÉRÊT MIXTE

En principe, les tribunaux mixtes ne sont compétents ni entre deux indigènes, ni entre deux étrangers de même nationalité (1) ; toutefois, il est rare que l'établissement d'un rapport de droit entre deux personnes ne mette pas en présence, médiatement ou immédiatement, les intérêts de tiers. La Cour a cru pouvoir, quand cet intérêt était mixte, faire comparaître devant elle des indigènes seuls ou des co-nationaux. C'est là la théorie mixte ainsi formulée dans cette jurisprudence.

1^o Lorsque dans un litige entre personnes de même nationalité, se trouve engagé un intérêt étranger, les tribunaux de la Réforme deviennent compétents.

(1) Les contestations entre indigènes seuls relèvent des tribunaux indigènes, tandis que celles survenant entre étrangers de même nationalité doivent être portées devant la juridiction consulaire.

2^o Pour que les tribunaux mixtes soient compétents le tiers étranger ne doit pas nécessairement figurer personnellement dans le procès, il suffit que l'élément mixte apparaisse manifestement dans le débat (1).

Sans doute, cette interprétation ne se base point sur l'article 9 ; mais elle n'est pas illogique et la Cour invoque en faveur de cette jurisprudence deux arguments.

Dans un cas spécial, dit-elle, la loi elle-même avait entrevu une application certaine de cette théorie. L'article 13 du règlement d'organisation judiciaire attribue, en effet, compétence exclusive aux tribunaux de la Réforme, dans des affaires entre indigènes seuls, lorsque la contestation porte sur un immeuble et que sur cet immeuble une hypothèque a été précisément constituée au profit d'un étranger. De cette application de la théorie de l'intérêt mixte en matière immobilière, ne peut-on donc pas conclure à son introduction dans les actions personnelles ?

D'autre part, « d'après l'esprit et le texte du Règlement organique, les intérêts mixtes ne peuvent, en cas de difficultés, dépendre d'autres tribunaux que des tribunaux mixtes, puisque, s'il en était autrement, toutes les garanties fixées par l'institution même de la Réforme se trouveraient, par ce fait, indirectement annulées dans leurs effets » (2). Aussi, la Cour d'Alexandrie déclare-t-elle que la compétence de la juridiction mixte ne se détermine pas seulement par la nationalité des parties

(1) Arrêt du 4 mai 1882.

(2) Arrêt du 14 mars 1890.

en cause, mais aussi et principalement par le caractère des intérêts engagés au procès. Dès que dans un procès porté devant elle un intérêt mixte apparaît manifestement, la juridiction mixte doit retenir l'affaire, alors même que les parties en cause seraient de même nationalité, étrangère ou indigène.

APPLICATIONS DE LA THÉORIE DE L'INTÉRÊT MIXTE

Dans les rapports des particuliers entre eux, la théorie de l'intérêt mixte se rencontre surtout en matière de saisie-arrêt. Alors même que le saisissant et le saisi seraient indigènes, ou co-nationaux, si le tiers saisi se trouve être un étranger ou bien de nationalité autre, la saisie-arrêt devient mixte, car l'instance en validité n'est que le préliminaire de l'instance en déclaration qui s'engage contre le tiers saisi.

Mais les applications les plus intéressantes de cette théorie ont été faites aux rapports des indigènes avec certaines sociétés anonymes et quelques administrations égyptiennes à caractère international.

Application de la théorie mixte aux Sociétés anonymes. — Les articles 46 et 47 du Code de Commerce mixte décident qu'en Egypte les sociétés anonymes ne peuvent se constituer qu'en vertu d'un firman du Khédive, qui leur impose la nationalité égyptienne. Il semblerait, dès lors, que dans les contestations qui peuvent survenir entre ces sociétés et les sujets égyptiens, ce fût aux tribunaux indigènes de se déclarer compétents. Cependant, pourvu que quelques intérêts

mixtes apparaissent dans ces sociétés anonymes, la juridiction mixte revendique pour elle la connaissance de l'affaire.

Cette doctrine se manifesta pour la première fois, lors d'un procès de la Compagnie de Suez avec un indigène (1). Celui-ci déclinait la compétence de la Cour en raison de la nationalité égyptienne de la Compagnie; la Cour rejeta cette prétention car la Compagnie de Suez était essentiellement internationale. Constituée avec des capitaux de personnes de nationalités différentes, la Compagnie Universelle du canal de Suez n'avait qu'un but : faciliter le commerce du monde entier. Égyptienne, elle ne pouvait l'être, témoins les actes de concession de 1854 et 1856 et l'établissement à Paris de son siège administratif (2).

On a voulu voir dans cet arrêt une première application de la théorie de l'intérêt mixte. J'estime cependant que, s'il y en a bien là une application, du moins est-elle encore très imparfaite. La Cour refusa, en effet,

(1) Alexandrie, 20 mai 1880. R. O. t. v p. 263. — La Cour d'appel d'Aix, par un arrêt du 4 mars 1896, confirma cette jurisprudence. Elle infirma un jugement du tribunal consulaire de France au Caire qui s'était déclaré compétent sur la demande intentée par une Française contre la Compagnie du canal de Suez.

(2) Dans les actes de concession de 1854 et 1856, il est dit expressément que M. de Lesseps est autorisé à fonder, sous le nom de canal maritime de Suez, une Compagnie formée de capitalistes de toutes les nations, que le canal sera creusé suivant le programme d'une commission scientifique internationale, que le tarif sera identique pour tous les navires sans exception, etc.

de reconnaître la qualité égyptienne à la Compagnie de Suez et l'on ne se trouve plus qu'en présence d'une société étrangère qui, dans ses procès avec les indigènes, relevait nécessairement de la juridiction mixte.

D'ailleurs, quelques années plus tard, la Cour d'Alexandrie rejeta une demande de la Compagnie des Eaux, qui invoquait précisément le précédent de la Compagnie de Suez. Se basant sur l'article 17 du firman du 17 mai 1865 et sur l'article 40 des statuts constitutifs de cette société (1), la juridiction mixte ne voulut tenir aucun compte des intérêts internationaux qui pouvaient être en jeu, car la Compagnie des Eaux avait son siège réel et attributif de juridiction au Caire et, ainsi, était essentiellement une société égyptienne, relevant exclusivement de l'autorité locale.

Les tribunaux mixtes, cependant, ne persistèrent pas dans cette jurisprudence. Dédoublant pour ainsi dire la nationalité des sociétés anonymes, ils virent, à côté de la nationalité légale, qu'ils ne méconnaissaient point, une nationalité en quelque sorte mixte, résultant du caractère réel des intérêts représentés. « En raison des intérêts mixtes toujours engagés dans les sociétés anonymes, elles sont nécessairement justiciables des tribunaux mixtes, mais le bénéfice de cette juridiction ne leur confère pas la qualité d'étrangère et la nationalité égyptienne qui leur est imposée par la loi et par

(1) Art. 40: « Cette société est essentiellement égyptienne, par suite elle relève exclusivement de l'autorité locale égyptienne, quels que soient le domicile réel et la nationalité de ses membres et actionnaires intéressés. »

le décret même de leur constitution reste intacte » (1).

Les tribunaux mixtes venaient, sans conteste, d'appliquer la théorie de l'intérêt mixte. Désormais, la jurisprudence de la Réforme allait être, en cette matière, immuable, et même, sous prétexte de dérogation à l'ordre des juridictions, on annula tout vœu en vertu duquel les sociétés acceptaient la compétence des tribunaux locaux.

Sociétés en noms collectifs. — La même jurisprudence s'établit à l'égard des sociétés en noms collectifs. Chaque fois qu'une semblable société se composait d'étrangers de nationalités différentes, elle était réputée mixte d'après le caractère de ses intérêts, si elle n'avait point reçu dans son acte constitutif une nationalité distincte.

Administrations de l'Etat. — Les tribunaux de la Réforme avaient nettement admis qu'en principe les qualifications « égyptienne et indigène » appliquées à une administration n'avaient absolument pas le même sens. Tandis que par administration égyptienne, on voulait entendre une administration *mixte*, par indigène, on visait, conformément au Règlement organique et aux codes, une administration où il n'y avait en jeu

(1) Procès de la Société anonyme de la Bourse contre le Gouvernement. 6 avril 1892 (t. IV, p. 198. Bull.).

En 1894, la Cour fit application de la théorie mixte, à la Société des Eaux du Caire, reformant ainsi sa jurisprudence antérieure. Alexandrie, 21 juin 1894. Bull., t. VI, p. 320.

que des intérêts de sujets locaux (1). Pour la Cour une administration « égyptienne n'est indigène que lorsqu'elle est la représentation pure et simple du gouvernement égyptien lui-même; lorsque, par exemple, elle n'agit que d'après les ordres du ministère et qu'elle ne doit remettre ses fonds qu'à lui seul, sans qu'aucun élément étranger, par son origine ou son objet, ne se rencontre dans son fonctionnement administratif et concoure à sa direction ». Jugement du Tribunal civil d'Alexandrie confirmé par la Cour, affaire Sedki, cité par Padoa Bey.

Cette distinction devait avoir pour résultat la compétence de la juridiction mixte dans toutes les contestations de l'administration des Domaines, de la Daïra Sanieh et des chemins de fer égyptiens avec les indigènes. Bien que les Domaines et la Daïra Sanieh soient des personnes morales égyptiennes, ces administrations constituées à la suite des emprunts contractés par Ismaïl Pacha en 1877 et 1878, représentaient, en réalité, des intérêts étrangers. D'autre part, les créanciers avaient voulu surveiller les recettes particulières affectées à leur créance; dessaisissant le Gouvernement égyptien de la gestion des biens appartenant à ces administrations, ils l'avaient confiée à des

(1) Arrêt du 31 janvier 1884. « La qualification égyptienne doit s'entendre dans le même sens que celui donné par les codes de la Réforme. On voit dans les Codes, que la législation emploie les termes indigènes en sujets locaux toutes les fois qu'il s'agit de désigner des personnes absolument sujettes locales. »

Conseils où les étrangers étaient en majorité (1).

Il est vrai que les chemins de fer égyptiens n'étaient au début qu'un service gouvernemental; mais le décret du 18 novembre 1876, en appliquant leurs revenus au paiement des intérêts et à l'amortissement d'une série d'obligations privilégiées ayant une hypothèque spéciale

(1) L'administration de la Daïra Sanich est composée d'un directeur général choisi par le Khédive; d'un Conseil de direction et d'un Conseil supérieur. Deux membres étrangers, Anglais et Français désignés par leurs gouvernements respectifs, font partie du Conseil de direction. Le Conseil supérieur comprend les membres du Conseil de direction et deux commissaires de la Caisse de la Dette. Ces deux Conseils représentent les porteurs de titres et sont chargés de toute l'administration.

Le caractère international, le caractère mixte de la Daïra Sanich est donc nettement caractérisé, et cependant la juridiction indigène revendiquait tous les procès de l'administration avec les indigènes. De là plusieurs conflits avec les tribunaux mixtes. Arrêts du 10 mars 1887, 25 mai 1887, 14 mars 1888. Le conflit fut tranché en faveur de la Réforme. La Cour rendit un arrêt conforme le 11 décembre 1890. R. O. T. XIII, p. 112.

L'administration des Domaines se trouve entre les mains d'un conseil composé de trois membres: Anglais, Français et Egyptien.

Au sujet de contestations relatives à la location de terres à des indigènes, les tribunaux indigènes du Caire et de Tantah se déclarèrent compétents, ainsi que la Cour mixte. (Arrêts du 19 mai 1880 et 12 mai 1881). Cependant la juridiction indigène se reconnut enfin incompétente et il n'y eut aucune difficulté lors d'un nouveau procès en 1893 (14 juin) où le tribunal mixte retint l'affaire en ces termes: « Les biens désignés en Egypte sous le nom de Domaine ont été donnés en antichrèse à certains créanciers et sont administrés par une Commission convenue entre les parties et investies à certains égards, de pouvoirs et actions propres qui la rendent notamment justiciable de la juridiction mixte. » *Bull.*, t. V. p. 304.

sur les chemins de fer, en avaient fait une administration mixte dont le président était Anglais, alors qu'un seul des administrateurs était Egyptien, l'autre étant Français (1).

Les tribunaux mixtes n'hésitèrent point également à se reconnaître compétents dans tous les litiges où la municipalité d'Alexandrie se trouvait engagée (2). Bien que cette commission municipale, suivant l'article 13 du décret du 5 janvier 1890, constitue une personnalité civile de nationalité indigène, sa composition mixte et le caractère mixte des intérêts dont elle est la gardienne en fait une administration internationale qu'il eût été assez étrange de ne point rendre justiciable de la juridiction mixte.

(1) Bien que les chemins de fer égyptiens fussent une administration mixte, par conséquent justiciable d'après notre théorie de la Réforme, la Cour se déclara cependant incompétente en 1882. Ce n'est qu'en 1892 qu'elle revint sur cette jurisprudence : « Attendu que l'administration des chemins de fer égyptiens représente, par les conditions mises à la désignation et à la nomination du haut personnel dirigeant, par les attributions et les pouvoirs conférés à ce personnel, par les intérêts divers qui s'y trouvent engagés et enfin par l'affectation spéciale de ses revenus, une exploitation d'un intérêt et d'un caractère mixte réglé par des conventions internationales.

(2) Le décret du 5 janvier 1890 a établi une municipalité dont les membres sont par moitié, élus et nommés. L'élément étranger s'y trouve prépondérant.

L'article 13 de ce décret avait pour but de donner compétence aux tribunaux locaux pour tout procès entre indigènes ; mais les Puissances n'avaient point donné leur adhésion sur ce point. La Cour mixte s'est déclarée compétente, par un arrêt du 12 mars 1896, confirmant un jugement du 8 avril 1895.

Ce sont là les principales applications de la théorie de l'intérêt mixte. Cette large interprétation de l'article 9 eut pour conséquence inévitable d'étendre considérablement les pouvoirs des tribunaux de la Réforme ; mais le Gouvernement égyptien accepta lui-même, sans protestation aucune, cette interprétation.

§ II. — COMPÉTENCE RATIONE LOCI

Les indigènes pourront toujours être cités devant les tribunaux mixtes, alors même qu'il s'agirait d'obligations contractées dans un pays autre que l'Egypte. Quant aux étrangers, ils relèveront encore des tribunaux de la Réforme « pour les obligations relatives à des biens meubles ou immeubles existant dans le pays, ou pour les obligations résultant des contrats stipulés ou devant être exécutés en Egypte. Le tribunal compétent sera alors celui de la résidence du demandeur ou, à son défaut, celui d'Alexandrie. »

En matière commerciale, la législation mixte s'inspire de la législation française ; nous y voyons, en effet, trois tribunaux compétents, soit le tribunal du lieu où la promesse a été faite ou la marchandise livrée, soit celui du lieu du paiement.

§ III. — COMPÉTENCE RATIONE MATERIE

Compétence civile et commerciale.

En vertu de l'article 9, titre 1^{er} du règlement organique « les tribunaux mixtes connaissent de toutes les contestations en matière civile et commerciale survenues entre indigènes et étrangers et entre étrangers

de nationalités différentes, en dehors du statut personnel. »

Le Gouvernement français, ne voulant point toucher à l'essence même des capitulations, exigea, en effet, que les questions de statut personnel fussent réservées à la juridiction propre de celui qu'elles concernaient. Par conséquent, toutes les questions relatives à l'état, la capacité des personnes, au statut matrimonial, aux droits de succession, aux tutelles et curatelles, constituent des questions préjudicielles pour lesquelles les tribunaux mixtes surseoient au jugement du fond (lorsque c'est nécessaire) et renvoient les parties à faire statuer, au préalable, par l'autorité compétente.

Cette exception mise à part, il appartient à la juridiction de la Réforme de résoudre toutes les difficultés qui s'élèvent au sujet d'obligations entre personnes de nationalités différentes. C'est ainsi que, bien qu'incompétents en matière pénale, les tribunaux mixtes peuvent connaître de l'action civile intentée contre l'étranger condamné pour crime par le tribunal compétent.

Au commercial, la compétence de la juridiction mixte est à peu près identique à celle de nos tribunaux de commerce. Ils connaissent des faillites, pourvu qu'un intérêt mixte s'y manifeste, même au cours de la procédure ; la banqueroute frauduleuse seule est réservée aux consulats. La France avait bien demandé que le juge national ait le droit exclusif de prononcer la déclaration de faillite ; mais elle dut y renoncer en présence des inconvénients indiscutables qui seraient résultés en cette matière, d'une multitude de juridictions et de législations variées.

COMPÉTENCE IMMOBILIÈRE

Cette compétence est définie par les articles 9 et 12 du règlement d'organisation judiciaire. L'article 9 s'exprime ainsi : Les nouveaux tribunaux connaîtront des actions réelles immobilières entre toutes personnes, même appartenant à la même nationalité. A cette règle, l'article 12 apporte une exception considérable relative aux biens wakfs : ne sont point soumises aux tribunaux mixtes les demandes des étrangers contre un établissement pieux, en revendication d'immeubles possédés par cet établissement ; seules les questions possessoires appartiennent à la Réforme. C'est sur la demande de M. Giaccone, délégué d'Italie (1), que la commission de 1869 établit cette distinction entre les questions de possession légale et de revendication ; de prime abord, Nubar Pacha voulait, en effet, réserver aux mekhémés la connaissance de toutes les questions immobilières concernant cette catégorie de biens (2).

En dehors de cette réserve, la compétence des tribunaux mixtes en matière immobilière paraît être absolue.

(1) M. Giaccone fit remarquer « qu'une grande partie des propriétés de l'Egypte étant ou ayant été entre les mains de l'administration des wakfs, il resterait aux tribunaux nouveaux peu à juger en matière immobilière ».

(2) Les biens faits wakfs sont des biens concédés à des établissements pieux, à des mosquées pour leur entretien et celui de leur personnel, pour des écoles, bains, etc. Ces biens, qui existent en nombre considérable en Egypte, sont frappés d'inaliénabilité entre les mains de la personne morale qui les possède.

Cependant, dès l'installation de la Réforme, deux écoles se sont formées, l'une niant, l'autre affirmant la compétence immobilière des tribunaux mixtes entre indigènes seuls; et toutes deux invoquent l'article 9 du Règlement organique.

Cette discussion, question de vie ou de mort pour les tribunaux indigènes, demande de nous y arrêter.

Dans le rapport que Nubar Pacha présentait à Son Altesse le Khédive et qui fut communiqué au marquis de Moustiers, notre ministre des affaires étrangères, il est certain que le promoteur de la Réforme ne voulait attribuer aux tribunaux mixtes que la connaissance des actions personnelles mobilières. « Quant aux contestations provenant de questions terriennes et de propriété » disait-il, les Européens ont toujours été soumis à nos « tribunaux. Ces tribunaux fonctionnent bien : les « membres qui les composent connaissent la matière à « fond ; l'élément étranger ne serait plus compétent « dans l'espèce ; je propose donc à Votre Altesse de les « laisser tels qu'ils sont » (1). Mais une telle restriction allait à l'encontre du but poursuivi, et Nubar Pacha comprit qu'il était inutile de créer des tribunaux qui n'auraient à juger que des contestations civiles et commerciales en dehors du statut personnel et affaires réelles immobilières. Aussi, à la commission de 1869, fut-il déclaré « que les tribunaux mixtes auraient à « juger les causes civiles et commerciales entre les « administrations du gouvernement et les indigènes ; « toutefois, ils ne connaîtraient pas des actions réelles

(1) Livre Jaune. Documents diplomatiques. Novembre 1869.

« immobilières qui dépendent des wakfs ». On pourra peut-être prétendre que cette déclaration n'attribue pas formellement compétence à la juridiction mixte pour les questions immobilières ; cependant, il serait difficile d'y trouver la preuve de l'incompétence.

Mais ce ne fut point à ce sujet la seule déclaration de S. E. Nubar Pacha. Plusieurs fois, en particulier à la séance du 11 décembre, les propositions du Gouvernement égyptien furent nettement formulées. « La juridiction mixte nous mettra à même de la favoriser par des institutions nouvelles, que le système actuel nous empêche d'introduire dans le pays et qui profiteront aux Européens comme à l'Egypte et à son crédit. Les facilités pour l'immigration européenne et le crédit de l'Egypte n'exigent-ils pas que le Gouvernement puisse promulguer des lois sur les hypothèques, pour rassurer les capitaux qui viendront au secours de son agriculture ? Comment peut-on faire une loi sur les hypothèques, si la valeur du gage immobilier dépend du tribunal du détenteur de l'immeuble, et peut être appréciée par dix-sept juridictions dont les décisions seront nécessairement différentes, puisque, non seulement les tribunaux consulaires croient pouvoir juger des questions hypothécaires, mais que plusieurs d'entre eux appliquent sur ce point leur législation particulière. » (1)

(1) A la séance du 28 décembre 1869, il y eut une déclaration de M. Giaccone, relative à un de ses entretiens avec S. A. Smâil. La voici : « M. Giaccone a dit à son Altesse qu'un Crédit foncier n'était pas possible en Egypte, sans une bonne loi hypothécaire, et sans une juridiction unique pour l'appliquer ;

Le même jour, nouvelle déclaration plus explicite encore. « Le projet demande que les questions réelles
« immobilières concernant des biens qui dépendent de
« l'administration des wakfs soient enlevées à la juri-
« diction commune. Je vous prie de remarquer qu'en
« principe le jugement des questions immobilières a
« toujours incontestablement appartenu aux tribunaux
« du pays. Si le Gouvernement égyptien veut ramener
« ces questions aux tribunaux nouveaux, c'est par une
« concession libérale aux idées d'unité qu'il poursuit
« depuis si longtemps. Mais en ce qui concerne les
« wakfs, il faut tenir compte des scrupules religieux de
« toute une nation. » Ainsi, l'unité de juridiction était
une transaction entre l'enlèvement de la juridiction
immobilière entre indigènes aux tribunaux des cadis et
l'enlèvement de cette même juridiction entre Euro-
péens aux tribunaux consulaires (1) ; mais il ressort
clairement de toutes ces discussions que l'on ne songeait
nullement à un dualisme qui eut été une véritable con-
tradiction et que l'article 9 posait le principe de l'unité
de juridiction immobilière.

Il est vrai que les textes de deux Commissions

que les Européens ne se décideraient pas, sans cela, à souscrire des emprunts ; que pour arriver à ce but, il faudrait décider que toutes les questions, sans exception, concernant les hypothèques, seraient soumises aux nouveaux tribunaux, jusques et y compris la vente de l'immeuble hypothèque et la distribution du prix ». C'est certainement là, une application particulière du principe admis par la Commission et le Gouvernement : l'unité complète.

(1) Résumé des travaux de la Commission internationale de 1869. Concordance.

françaises ne visaient en cette matière, que les causes où un étranger était engagé ; mais faut-il tenir compte d'un projet qui ne fut point adopté en réalité, puisqu'au mot « étranger » en fut substitué un autre, celui de « personne », assez général, précisément à seul fin de pouvoir comprendre, non seulement les étrangers, mais encore les indigènes ? D'autre part, le terme final de cet article 9 n'est-il pas assez probant ? On prétendra peut-être que l'expression de « nationalité » ne peut s'appliquer à des individus régis comme les Arabes et les Coptes en Egypte, par des statuts personnels différents. Ce serait là ignorer la loi ottomane du 19 janvier 1869, en vigueur en Egypte, comme en Turquie ; depuis cette époque, on ne peut le nier, les indigènes ont une nationalité.

Il est hors de doute, du reste, que l'intérêt de l'Egypte consiste à avoir une législation unique en matière de propriété immobilière. Il était, en effet, bien inutile de simplifier la législation, si on voulait laisser le régime de la propriété immobilière soumis à une double juridiction, l'une pour les sujets locaux, l'autre pour les étrangers. Que d'inconvénients graves seraient résultés de cette dualité. « C'eût été avec les transformations incessantes de la propriété immobilière, les transactions de plus en plus actives auxquelles elle donnait lieu et qu'on voulait faciliter, c'eût été créer le chaos, engendrer une sorte d'anarchie juridique. Les rapports, chaque jour plus fréquents des Européens avec les indigènes et réciproquement, qui avaient fait considérer les privilèges des capitulations comme des entraves qu'il fallait briser à tout prix, n'auraient pu gagner à la

constitution d'un état de choses plus abusif encore » (1).

Il est certain que les lois qui régissent la propriété doivent, dans un même État, être les mêmes pour tous et il serait difficile de prétendre qu'en Egypte il peut en être autrement (2).

Cette unité de juridiction, les partisans de la théorie adverse l'admettent également, mais dans un sens bien différent. Selon eux, Nubar Pacha en parlant de juridiction unique, ne visait que les justices consulaires dont il voulait faire cesser la compétence abusive. Il aurait voulu réserver expressément la connaissance de toute action réelle immobilière aux tribunaux locaux; toutefois, comme l'Europe ne voulut point y consentir, le Gouvernement égyptien décida de soumettre aux tribunaux mixtes les affaires réelles intéressant les indigènes dans leurs rapports avec les étrangers; mais il ne songea nullement à enlever aux tribunaux locaux les contestations survenues entre indigènes seuls. La Commission de 1869 ne s'en était point elle-même préoccupée. Le projet d'article 9 rédigé par la Commission française le prouve surabondamment. Il est vrai que ce projet subit, en 1873, une

(1) Rapport de M. Gotteron, député. *Archives diplomatiques*, 1893, t. III.

(2) Concordance. « Il est certain qu'actuellement il n'y a pas de propriété régulière possible avec l'incertitude des juridictions qui varient suivant que la détention de l'immeuble passe en telles ou telles mains. On n'aura rien fait si on n'arrive pas à appliquer les vrais principes et à déférer aux nouveaux tribunaux toutes les affaires immobilières indistinctement, quelle que soit la nationalité des partis et même s'ils appartiennent à la même nationalité. »

modification dans ses termes ; cette modification, d'où est née toute la discussion, se fit cependant sans aucune observation ; ne doit-on pas en conclure que l'on n'attachait aucune importance à ce changement et que le nouveau texte avait le même sens que l'ancien ?

On invoque aussi l'autorité de la Porte et une loi du 10 juin 1867. Cette loi admettait les étrangers, au même titre que les Ottomans, à jouir en Turquie du droit de posséder des immeubles, à la condition qu'ils seraient justiciables des tribunaux civils ottomans pour toute action réelle, sans pouvoir en cette matière se prévaloir de leur nationalité personnelle. Ce rescrit impérial eût-il été applicable en Egypte qu'il y était sans objet, car depuis fort longtemps déjà les Européens avaient le droit de posséder en ce pays des propriétés urbaines et rurales, privilèges que leur avait concédés en 1820 Mehemet-Ali (1).

Le Gouvernement ottoman, par l'intermédiaire du grand vizir Aali Pacha, avait bien fait remarquer que les affaires immobilières ne devaient pas être soumises aux nouveaux tribunaux, mais devaient continuer à dépendre des tribunaux locaux, mais n'est-ce point là en contradiction formelle avec le firman du 8 juin 1873, qui autorise le Khédive à régler librement la police et la condition des étrangers en Egypte, afin d'assurer la propriété agricole et commerciale du pays ?

L'Egypte, d'ailleurs, a toujours joui en cette matière d'une indépendance à peu près complète. De la loi de

(1) Ce privilège fut considérablement augmenté par Saïd-Pacha.

1867, les ministres du Khédive ne s'en sont souvenus que le jour où ils crurent y trouver un argument pour frapper de l'impôt foncier les propriétaires d'immeubles égyptiens (1). Quant à l'assentiment de la Turquie, le Gouvernement khédivial ne s'en est point inquiété, lors de l'organisation des tribunaux indigènes en 1883. Aussi ne doit-on ne tenir aucun compte de l'attitude de la Turquie dans la question surtout que si l'on voulait tenir compte de la protestation de la Porte, l'article 9 même limité, devrait disparaître et les tribunaux mixtes renoncer à toute compétence immobilière.

Il semble difficile cependant d'enlever toute compétence immobilière aux tribunaux locaux : comment pourraient-ils alors assurer l'exécution de leurs jugements, qui dépend le plus souvent de la saisie des immeubles du débiteur (2) ; d'ailleurs, si vraiment on avait songé à dépouiller les tribunaux indigènes de la connaissance des actions réelles, n'aurait-on pas multiplié les tribunaux mixtes et n'en aurait-on pas créé même dans les parties de l'Égypte où ne se trouvent pas d'Européens car on ne peut obliger à venir de la Haute-Égypte plaider au Caire et Alexandrie (3).

Les articles 31 et 32 du règlement d'organisation judiciaire suffiraient même à démontrer que le principe

(1) En 1880.

(2) Ce dessaisissement existe cependant aux termes de l'article 13 pour toutes les questions relatives à l'hypothèque acquise par un étranger sur l'immeuble d'un indigène.

(3) Cette objection, quoique plus spécieuse que les autres, ne résiste pas à l'examen car on pourrait facilement créer pour la Haute-Égypte des délégations de justice sommaire.

de la dualité de juridiction en matière immobilière fut admis par les puissances. Si les tribunaux indigènes étaient réellement incompétents dans toute affaire immobilière entre indigènes, il eût été inutile de créer un bureau de transcription auprès des mekhémés; car de la coexistence de deux greffes en matière de transcription résulte nécessairement la compétence simultanée de deux juridictions.

La Cour mixte adopta ce système. Depuis la fondation de la Réforme, toutes les fois qu'elle eut à connaître des actions réelles entre indigènes, la Cour déclina sa compétence, en vertu des articles 12 et 13 du Règlement organique (1).

Suivant l'article 12, les demandes des étrangers contre un établissement pieux en revendication de la propriété immobilière possédée par cet établissement ne sont point soumises aux tribunaux mixtes. Il n'est pas fait allusion dans cet article, remarque la jurisprudence, des demandes des indigènes, c'est donc que ces demandes relevaient déjà des tribunaux locaux, sinon les tribunaux mixtes continueraient à connaître des revendications indigènes contre les wakfs, alors que les mekhémés connaîtraient des revendications intentées par les étrangers.

Quant à l'article 13, il pose en principe que le seul fait de la constitution d'une hypothèque en faveur d'un étranger rendra la réforme compétente en matière immobilière, quels que soient le possesseur et le pro-

(1). Arrêts au 15 mai 1876 — 6 février 1879 — 12 mai 1881 Bulletin).

priétaire de l'immeuble. Ainsi, dit la Cour, les tribunaux mixtes ne sont pas compétents sur toutes les questions immobilières, puisqu'il est nécessaire qu'un intérêt mixte existe pour que ces tribunaux puissent connaître de l'affaire.

Toutefois cette argumentation de la jurisprudence en ce qui concerne ces deux articles est-elle bien celle que l'on en devrait tirer; ne formeraient-ils pas, au contraire, deux exceptions à la réserve d'incompétence relative aux wakfs. Quoi qu'il en soit d'ailleurs, la Cour d'Alexandrie, en déclinant sa compétence, a, croyons-nous, commis une erreur (1).

COMPÉTENCE ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE

Les tribunaux mixtes ont en matière administrative une compétence assez étendue. En effet, il n'a pas été institué en Egypte une juridiction administrative spéciale, c'est devant les tribunaux de droit commun, en

(1) Les premiers arrêts de la Cour ne sont presque pas motivés. Remarquons, du reste, que la jurisprudence ne lie pas le juge; à une jurisprudence établie peut succéder une jurisprudence en sens contraire.

On peut, d'autre part, reprocher à la jurisprudence de la Cour d'être en contradiction avec sa juridiction gracieuse organisée dans ses greffes. Elle leur reconnaît compétence pour recevoir des contrats immobiliers, entre indigènes, actes de vente, gages immobiliers, constitution d'hypothèque etc. Or, si on exclut de la juridiction mixte les affaires réelles immobilières entre indigènes, où les greffes mixtes peuvent-ils puiser le principe de leur compétence? R. G. D. I. P. 1899.

vertu des articles 10 et 11 du règlement d'organisation judiciaire, doit être poursuivi le Gouvernement égyptien.

ARTICLE 10. — Le gouvernement, les administrations, les daïras de S. A. le Khédive d'Egypte et les membres de sa famille seront justiciables des tribunaux mixtes dans les procès avec les étrangers.

ARTICLE 11. — Ces tribunaux, sans pouvoir statuer sur la propriété du domaine public, ni interpréter ou arrêter l'exécution d'une mesure administrative, pourront juger, dans les cas prévus par le Code civil, les atteintes portées à un droit acquis d'un étranger par un acte d'administration.

L'article 11, en particulier, a une importance capitale. Certes, nous devons convenir que ce texte est loin d'avoir toute la clarté désirable (1); il est même, disons-le, à peu près inintelligible; cependant, il est

(1) L'article 11 était si élastique que la France sembla redouter que, grâce à lui, le gouvernement égyptien pût mettre la main sur les tribunaux mixtes. Chérif Pacha ayant dit que les tribunaux devaient connaître de toutes les questions de taxes et d'impôts et que tous les Européens qui refuseraient paiement des taxes seraient poursuivis devant eux, le duc Decazes s'y opposa, car l'étranger eût été infailliblement condamné par la juridiction mixte qui était impuissante à arrêter l'exercice d'une mesure administrative. De là, la note du Caire du 10 novembre 1875, entre notre consul et Chérif Pacha. « La juridiction des nouveaux tribunaux ne saurait s'étendre jusqu'à leur conférer la faculté de consacrer la légalité des taxes, contributions ou impôts qu'il pourrait convenir à l'administration égyptienne d'établir. La nouvelle magistrature serait sans droit pour sanctionner par ses arrêts toute mesure fiscale qui serait contestée par voie diplomatique. »

assez facile de connaître la pensée du législateur, grâce aux travaux préparatoires du Règlement organique, aux procès verbaux des séances de la Commission de 1869 et, par là, se convaincre que l'article 11 n'avait qu'un but : soustraire désormais les étrangers à l'arbitraire du Gouvernement égyptien.

Jusqu'à l'institution des tribunaux de la Réforme, les conflits d'intérêts que le Khédive ou son gouvernement pouvait avoir avec les étrangers ne relevaient, en fait tout au moins, d'aucune autorité judiciaire. Dans ses rapports avec les étrangers, le Gouvernement khédivial était au-dessus des lois. Ces différends, assez fréquents depuis que Mehemet-Ali s'était approprié la plus grande partie de la propriété en Egypte, ne se réglaient donc que par la voie diplomatique. En 1869, les délégués à la Commission internationale comprenant les inconvénients de semblables recours, voulurent substituer à la voie diplomatique la voie judiciaire, à la fois plus régulière et plus simple. De là l'article 10, déférant aux tribunaux mixtes tous les procès entre étrangers et le gouvernement, les administrations, les daïras de S. A. le Khédive et les membres de sa famille.

Le Khédive, personne privée, était donc soumis à la Réforme; mais, comme souverain, allait-il aussi relever de cette juridiction? Du rapprochement dans l'article 10 du gouvernement et de l'administration des daïras de S. Altesse et des membres de sa famille, on aurait pu croire avec raison que le Khédive n'était justiciable des tribunaux mixtes, que lorsqu'il agissait en qualité de simple particulier. C'est pour empêcher

une telle interprétation que fut écrit l'article 11, application particulière de l'article 10, duquel il résulte que le Gouvernement égyptien reste justiciable des tribunaux mixtes, même lorsqu'il agit comme pouvoir administratif. La Réforme n'était donc pas seulement une juridiction civile, commerciale, c'était encore une juridiction administrative.

C'est également aux tribunaux mixtes que doivent être déférées « les actions qu'au nom et dans l'intérêt des créanciers, en grande partie étrangers, la Caisse et pour elle, ses directeurs croient avoir à exercer contre l'administration financière représentée par le ministre des finances, pour ce qui concerne la tutelle des garanties de la dette qui a été confiée à ladite caisse », art. 4 du décret du 2 mai 1876, confirmé par la loi de liquidation du 17 juillet 1880, article 38 ainsi conçu : Les Commissaires de la Dette, représentants légaux des porteurs de titres, auront qualité pour poursuivre devant les tribunaux de la Réforme contre l'administration financière, représentée par notre ministère des finances, l'exécution des dispositions concernant les affectations de revenus, le taux d'intérêt des dettes, la garantie du trésor et, généralement, toutes les obligations qui incombent au gouvernement en vertu de la présente loi à l'égard du service des dettes, privilégiée et unifiée. »

§ IV. — COMPÉTENCE PÉNALE

Au cours du XIX^e siècle, le nombre des étrangers s'était considérablement accru en Egypte, et nous devons reconnaître que si cette population étrangère se

composait, en grande majorité, de personnes recommandables, elle renfermait aussi des individus dont la conduite n'était pas sans danger pour la sécurité publique, en raison surtout de la faiblesse dont faisaient preuve certains consulats (1). Aussi, était-ce en matière pénale que se faisait le plus sentir la nécessité d'une réforme.

On ne saurait nier, d'ailleurs, que Nubar Pacha, dans la réforme judiciaire qu'il méditait, avait particulièrement en vue l'organisation d'une autorité répressive (2). Cependant, alors que la réforme en matière civile aboutissait, en matière pénale le Gouvernement égyptien rencontrait une vive opposition. En effet, malgré l'avis unanime de la Commission internationale de 1869, demandant l'unité de juridiction en matière criminelle et correctionnelle, l'introduction simultanée des réformes civiles et pénales, la France ne voulut point abandonner la liberté et l'honneur de ses nationaux à des tribunaux non encore éprouvés. Nubar Pacha, il est vrai, crut pouvoir profiter des événements de 1870 pour vaincre ces résistances et faire adopter son projet par la conférence réunie à Constantinople, mais il n'y réussit

(1) Rapport français de 1867. Il est impossible de ne pas reconnaître que la situation exceptionnelle où se trouve l'Egypte permet d'y constater des faits regrettables. Des circonstances exceptionnelles et transitoires ont amené, en Egypte, une population étrangère dont le séjour accidentel ne peut servir de base aux relations durables d'Etat à Etat.

(2) Note adressée au khédive, en 1867 : Quel est l'esprit des capitulations ? La protection de l'étranger, mais non son impunité...

pas davantage et dut proposer une transaction que l'on accepta, du reste, et que voici :

La juridiction des tribunaux mixtes n'est complète qu'en matière de contraventions de simple police (1).

En matière pénale, la juridiction mixte ne peut connaître que des crimes ou délits commis par ou contre ses membres, dans l'exercice de leurs fonctions ou à l'occasion de l'exécution de leurs sentences (2).

Cette compétence, remarquons-le, ne pouvait raisonnablement être refusée à la nouvelle magistrature; sinon, lui aurait-il été possible d'assurer l'exécution de ses jugements? Le Khédive, d'ailleurs, insista vivement sur ce point et, si l'on en croit le comte de Vogüé, ambassadeur de France à Constantinople, son opinion, à cet égard, était si formelle, qu'il était disposé à renoncer à tout le système, malgré ses avantages reconnus, plutôt que de céder sur cette question (3).

Pour les cas spéciaux où les tribunaux mixtes se

(1) Si l'inculpé est étranger, le juge devra être un des membres étrangers du tribunal.

(2) Ces crimes et délits sont soigneusement définis dans les art. 6, 7, 8, 9, 10 du règlement, titre II. On peut les résumer comme suit :

Crimes et délits commis directement contre les magistrats et officiers de police, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.

Crimes et délits commis directement contre l'exécution des sentences et mandats de justice.

Crimes et délits commis par les juges, jurés et officiers de justice dans l'exercice de leurs fonctions, ou par suite d'abus de ces fonctions.

(3) Dépêche du 7 août 1872. Doc. Dipl., 1875.

constituent en Cour de justice, le tribunal correctionnel se compose de trois juges, dont un indigène et deux étrangers, et de quatre assesseurs étrangers. La Cour d'assises comprend trois conseillers, dont deux étrangers, et douze jurés tous étrangers. Dans ces divers cas, la moitié des assesseurs et des jurés sera de la nationalité de l'inculpé, s'il le demande. Dans le cas où la liste des assesseurs ou des jurés de la nationalité de l'accusé sera insuffisante, il désignera la nationalité à laquelle ils devront appartenir pour compléter le nombre voulu. Article 4, titre II, chapitre I.

Lorsqu'il y aura plusieurs inculpés, chacun d'eux aura le droit de demander un nombre égal d'assesseurs ou de jurés, sans que le nombre d'assesseurs ou de jurés puisse être augmenté, sauf à déterminer par la voie du sort ceux des inculpés, qui, à raison de ce nombre, ne pourront exercer leurs droits. (Art. 5.)

Quant à l'exécution des sentences en matière pénale, il fallait tenir compte de la diversité des lois des différentes nations, aussi y eut-il pour les étrangers des garanties spéciales, indiquées dans les articles 36, 37, 38. « Jusqu'à ce qu'il soit constaté qu'une installation suffisante des lieux de détention existe réellement en Egypte, les condamnés à l'emprisonnement seront, si le consul le demande, détenus dans les prisons consulaires. » « Le consul, dont l'administré subira sa peine dans les établissement du Gouvernement égyptien, aura le droit de visiter les lieux de détention et d'en vérifier l'état. » « En cas de condamnation à la peine de mort, les représentants des puissances auront la faculté de réclamer leur administré. »

En matière criminelle, le consul restait donc le juge de droit commun ; aussi importait-il de déterminer, en cas de doute sur la compétence respective de la juridiction mixte et de la juridiction consulaire, par qui le conflit serait tranché. Le conflit sera déféré à une commission arbitrale composée de deux magistrats désignés par le président de la Cour d'appel mixte et par deux consuls, choisis par l'intéressé.

SECTION TROISIÈME

APPRÉCIATION DE LA RÉFORME

Les tribunaux mixtes étaient nés. Là aboutissaient les Capitulations, qui depuis des siècles protégeaient et protègent encore nos nationaux établis dans les Echelles du Levant ; mais, c'est qu'il était nécessaire de remplacer la juridiction consulaire par une justice vraiment internationale. L'Egypte, par son industrie, son commerce, son canal de Suez, n'est-elle pas aujourd'hui plus européenne que turque ? Sans doute, l'organisation que l'on venait d'établir était fort étrange. C'est bien en effet au nom du Khédive que des magistrats nommés par lui rendent la justice, mais ces magistrats sont en majorité des Européens présentés par leurs puissances, et si la présidence appartient à un Egyptien, ce n'est qu'une présidence honoraire, tous les pouvoirs étant aux mains d'un étranger. Les lois et procédures sont elles-mêmes empruntées à la législa-

tion étrangère, et c'est en français, italien et arabe que sont rendus les arrêts.

Dès leur fondation, du reste, n'est-ce pas ainsi qu'on avait analysé leur caractère. « Voilà un corps de magistature composé en majorité d'Européens, nommé et payé, il est vrai, par le Khédive, mais indépendant de lui quant à l'avancement, qui rend la justice, fait exécuter lui-même ses jugements au moyen d'une force dont il dispose, applique des lois introduites depuis la veille dans le pays, statue sur la propriété du sol et des immeubles, sur celle du domaine de l'Etat, fonctionne à son gré, animé d'une vie propre et indépendante, sans aucune attache, ni avec le gouvernement, ni avec la nation ; il peut se faire qu'il rende une bonne justice, mais il est fort à craindre qu'il ne constitue une véritable puissance dans l'Etat. » (1)

En cédant sur des points aussi importants que la prépondérance de l'élément étranger, la compétence immobilière, la réserve de la juridiction pénale aux consulats, Nubar Pacha, qui avait entrepris la Réforme judiciaire dans un sens contraire au particularisme des juridictions consulaires, qui voulait une justice unie et forte, civile et criminelle, applicable à tous, avait accordé tant de concessions qu'il ne restait presque rien de son projet. L'organisation égyptienne qu'il avait rêvée devenait une organisation internationale, mais « logiquement on devait aboutir à un corps judiciaire indépendant, plus puissant que le gouvernement lui-

(1) *Revue des Deux-Mondes.*

même » (1) sinon l'Europe n'aurait certes pas renoncé aux privilèges séculaires des capitulations. Qui d'ailleurs aurait pu s'en plaindre ? une ère de justice ne s'ouvrait-elle pas en Egypte ? Les Européens y obtenaient les garanties désirées et les Egyptiens, tout au moins la reconnaissance de leur autorité territoriale.

Ce ne fut pas toutefois sans difficultés que put fonctionner la nouvelle organisation judiciaire. Les colonies étrangères, elles-mêmes, estimaient que ces tribunaux porteraient gravement atteinte aux relations commerciales avec l'Egypte et pourraient peut-être les compromettre. Le Gouvernement égyptien, de son côté, voyait avec méfiance cette réforme qui avait trompé ses désirs. La situation était donc difficile, mais, grâce aux excellents magistrats présentés par les Etats européens, grâce surtout à M. de Lapenna, nommé vice-président, les craintes se dissipèrent bien vite. Les tribunaux mixtes surent déjouer les obstacles que l'on prenait plaisir à multiplier pour empêcher leur bon fonctionnement et ne se laissèrent point abattre par les conflits que soulevaient les juridictions dépossédées.

La difficulté la plus sérieuse vint du gouvernement, mais les tribunaux ne craignirent point d'appliquer la loi à Ismaïl Pacha ; ils osèrent rendre contre lui des jugements exécutoires en faveur de ses créanciers. La justice sortant victorieuse de la lutte en devenait plus puissante ; dès lors, à tous, indigènes et étrangers, s'imposait le respect de ses arrêts. « Cette épreuve,

(1) A. Benoit. — Etude sur les capitulations.

loin de l'affaiblir, a démontré sa solidité. L'esprit de corps s'est rapidement accru, grâce à la solidarité des périls communs et des résistances collectives; si le Khédive a perdu sa cause, la juridiction mixte a gagné la sienne » (1).

(1) *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} mars 1877, G. Bousquet.

CHAPITRE II

Prorogations des pouvoirs des tribunaux mixtes de 1880 à 1890

SECTION PREMIÈRE

DE LA NÉCESSITÉ DES PROROGATIONS

DE LA RÉFORME JUDICIAIRE

La clause résolutoire dont était affectée la Réforme judiciaire rendait-elle nécessaire des prorogations successives des pouvoirs des tribunaux mixtes? Paul Fauchille (1) estime que, depuis 1881, les Puissances ne pouvaient plus faire disparaître ces tribunaux sans méconnaître le règlement organique de 1875.

C'est là d'ailleurs la doctrine de la Cour d'Alexandrie elle-même. « Rien, dans les conventions, ne laisse supposer que les tribunaux mixtes ne sont institués qu'à titre provisoire et pour une période de cinq ans. L'article 40

(1) Voir le remarquable article de Paul Fauchille dans la *Revue Générale de Droit International public*, année 1894.

« du Règlement d'organisation judiciaire ne contient
« qu'une réserve pour le cas où l'expérience n'aurait pas
« confirmé l'utilité pratique de la réforme, auquel cas il
« est loisible aux Puissances soit de recourir à l'ancien
« ordre de choses, soit d'ayiser à d'autres combinaisons
« d'accord avec le Gouvernement égyptien ; à l'expira-
« tion de la première période quinquennale, les Puis-
« sances n'ayant pas usé de la réserve faite à leur
« profit et ayant consenti une nouvelle prorogation,
« aucune interruption n'a eu lieu dans le fonctionnement
« des dits tribunaux » (1).

Cet argument, toutefois, ne saurait suffire, car il est difficilement conciliable avec le texte de la loi française relative à la Réforme. « Le Gouvernement est autorisé
« à restreindre, dans les limites et sous les conditions
« déterminées par les trois annexes à la présente, et
« pour une période qui ne pourra excéder cinq années,
« la juridiction exercée par nos consuls en Egypte » et, avec l'annexe du 10 novembre 1875 : « Le régime actuel n'est que temporairement suspendu ». La déclaration que fit, à cette occasion, le duc Decazes n'est-elle pas plus probante encore. « Cette Réforme constitue une expérience que nous pouvons aborder sans danger, je dirai, sans remords, car elle cessera quand vous le voudrez. »

En présence de la loi française on pourrait donc soutenir, avec assez de raison, que l'institution de la Réforme n'a été faite qu'à titre provisoire ; mais la nature permanente des tribunaux mixtes fut attestée

(1) Arrêt de la Cour d'Alexandrie du 20 mars 1895.

postérieurement par la loi de liquidation du 17 juillet 1880. Cette loi, véritable acte international, acceptée de toutes les Puissances signataires du règlement judiciaire dit, dans son article 38 : « Les commissaires de la dette peuvent poursuivre devant les tribunaux de la Réforme l'exécution des obligations incombant au Gouvernement égyptien, à l'égard du service de la Dette » Ainsi, on liait l'existence des tribunaux internationaux à celle des créanciers de l'Egypte. La Dette ne sera définitivement amortie qu'en 1941; jusqu'à cette époque-là, tout au moins, il ne saurait être question d'abandon de la Réforme, surtout qu'en 1881 et 1890, on l'a de nouveau confirmé en étendant les prescriptions de la loi de liquidation à l'emprunt amortissable que l'Egypte venait d'émettre et à la Dette privilégiée.

Cette opinion ne fut point, cependant, celle des Puissances, et toutes jugèrent les prorogations nécessaires. De 1875 à 1899, les pouvoirs des tribunaux mixtes furent renouvelés sept fois. Quatre prorogations furent annales (en 1881, 1882, 1883 et 1899) et quatre quinquennales (en 1884, 1889, 1894).

Il est regrettable que la théorie de la permanence de la Réforme n'ait point prévalu, car c'est dans l'intérêt général que cette juridiction doit avoir une existence certaine ; il est évident, en effet, que des tribunaux dont le fonctionnement est sans cesse mis en cause ne donnent plus une pleine garantie.

A qui, d'ailleurs, appartient-il de proposer ces renouvellements ? En droit la solution est bien simple. Il résulte de la disposition finale du règlement d'organi-

sation judiciaire que la question d'abolition des tribunaux mixtes est laissée à la seule initiative des Puissances. Le Gouvernement égyptien est lié, lui, indéfiniment. Par conséquent, si, à l'expiration de la période quinquennale les Puissances ou quelques-unes d'entre elles gardent le silence, le contrat primitif reste en vigueur pour une nouvelle période de cinq années. Il y a, là, si je puis m'exprimer ainsi, tacite reconduction, sur les bases du *statu quo*. Cette thèse, fortement appuyée sur le règlement organique, est celle du Gouvernement français. Le Gouvernement égyptien se considère, au contraire, comme délié à l'expiration de la période quinquennale. C'est aussi l'avis de la Grande-Bretagne; le Foreign Office admet que le Gouvernement égyptien a seul l'initiative des propositions de renouvellement et que le renouvellement n'est possible qu'autant que les Puissances ont adhéré aux propositions égyptiennes.

En 1893, la question s'était déjà posée, Tigrane Pacha ne mettait pas en doute que la volonté du Khédive puisse avoir une influence sur le maintien ou la disparition de ces tribunaux; mais ce fut en 1899 que surgirent les véritables difficultés.

La période quinquennale des tribunaux mixtes expirait le 31 janvier; dès le mois d'octobre de l'année précédente le Gouvernement khédivial, sur l'instigation de l'Angleterre, avait demandé aux Puissances de bien vouloir accepter une prorogation annale, sous prétexte de modifications à apporter à la Réforme. Seules, la France, la Russie et l'Allemagne ne firent point connaître leur réponse à Son Excellence Boutros Pacha.

Déjà, les Anglo-Egyptiens parlaient de ne renouveler les pouvoirs de la juridiction mixte qu'en faveur de celles qui avaient adhéré à la proposition du ministre des affaires étrangères de S. M. le Khédive.

Si, en réalité, cette thèse avait été admise, le régime des capitulations redevenait obligatoire pour les Français, et la juridiction consulaire allait revivre dans toute sa plénitude. On retombait alors dans l'anarchie judiciaire qu'eut précisément pour but de faire cesser la Réforme, et certainement c'était, à brève échéance, la disparition des tribunaux mixtes, ce qui n'eût pas été d'ailleurs pour déplaire à la Grande-Bretagne. Il était donc préférable d'empêcher à tout prix ce résultat. Le 31 janvier, la France et la Russie envoyèrent à Boutros Pacha leur adhésion au renouvellement annuel, mais sous les plus expresses réserves. Elles déclaraient que le Gouvernement égyptien avait outrepassé ses droits en prenant l'initiative d'une telle prorogation. De son côté, le représentant d'Allemagne fit connaître que le Gouvernement impérial, tout en acceptant la proposition khédiviale, considérait cette proposition comme devant être la dernière, et qu'il ne donnait son consentement qu'à la condition expresse que le Gouvernement égyptien acceptât avant l'expiration d'un délai de trois mois, un renouvellement de cinq ans. Le 16 février, S. E. Boutros Pacha, sur l'invitation de lord Cromer, adressa aux Puissances une nouvelle circulaire proposant une prorogation quinquennale.

Voilà ce que peut l'action, même non concertée, de trois grandes Puissances : la France, l'Allemagne et la Russie avaient imposé leur volonté.

SECTION DEUXIÈME

COMMISSIONS INTERNATIONALES DE 1880 ET DE 1884.

— PROJETS DE RÉFORMES

Commission internationale de 1880. — Si la question d'abolition des tribunaux mixtes est laissée à la seule initiative des Puissances, le Gouvernement khédivial peut cependant intervenir dans un cas : celui, où ne désirant point rétablir la juridiction consulaire, il voudrait apporter quelques modifications à l'organisation existante.

De fait, une institution ne peut, dès ses débuts, atteindre la perfection ; il ne pouvait en être autrement pour la Réforme judiciaire. Aussi, dès 1880, le Gouvernement égyptien proposa-t-il diverses modifications ; une Commission internationale, que présida Riaz Pacha fut chargée de les examiner. Conformément aux désirs de S. A. le Khédive, elle songeait à étendre considérablement la compétence de la juridiction mixte.

Une des modifications les plus importantes était relative à la compétence pénale. Cette compétence, jusqu'alors exceptionnelle, devenait de droit commun pour les étrangers. On proposait également l'unification en matière hypothécaire. Enfin, l'innovation principale de ce projet de règlement consistait dans la création d'un tribunal de révision, chargé de régler les conflits entre les juridictions mixtes et indigènes, conflits qui furent une des plus grandes difficultés des débuts de la Réforme.

La révolte d'Arabi Pacha, survenue sur ces entrefaites, fit échouer le projet ; les tribunaux mixtes virent même leur existence menacée par les troubles de 1881-1882. Arabi ne pouvait souffrir leur indépendance et se plaisait à dire que, désormais, il ne laisserait exécuter leurs arrêts qu'autant qu'ils seraient conformes à la justice.

L'échec de la Réforme proposée par la Commission de 1880, en matière pénale, laissait le gouvernement dans un état de faiblesse dont il voulut sortir en se servant du règlement de police de Saïd Pacha de 1857. Ce règlement qu'avaient accepté les consuls généraux de toutes les Puissances, portait qu'en cas de contraventions, de délits ou de crimes, l'autorité locale pourrait arrêter l'inculpé, instruire sommairement l'affaire et le poursuivre devant le consul compétent (Art. 44, 47, 48, 52).

En 1881, Chérif Pacha voulut, conformément à ce règlement, réclamer un Maltais coupable d'un crime à l'égard d'un indigène : son Consul refusa. A cette occasion, Chérif Pacha envoya à sir E. Malet la note suivante : « Ce règlement a été conçu et rédigé dans un esprit de sagesse et de modération évidente ; alors que les capitulations stipulent que toute rixe entre sujets ottomans et étrangers sera du ressort des tribunaux ottomans, les termes mêmes des articles qu'il renferme indiquent avec quel soin le gouvernement local tenait à se renfermer dans les limites de juridiction et d'autorité déterminées par les traités internationaux. »

« En vertu de ces conventions et en demeurant même

en deçà de son droit (il suffit, pour s'en convaincre, de se reporter à quelques articles des capitulations de 1675 et de 1783), le gouvernement local se borne à prescrire une instruction sommaire devant l'autorité du pays en présence et avec le concours de l'autorité consulaire, dont relève le prévenu, cette formalité remplie, le règlement reconnaît à l'autorité consulaire le droit de poursuivre le délinquant qui lui est remis et de statuer sur le crime ou délit qui lui est imputé.

« Du refus opposé par l'autorité consulaire de se conformer aux prescriptions de ce règlement il résulte que la répression d'un crime ou d'un délit commis, sur territoire égyptien, par un étranger, l'autorité locale est complètement ignorée, qu'elle n'a aucune communication au sujet de la gravité de l'acte qu'il s'agit de poursuivre, pas plus que de la punition infligée au coupable, et que, conséquemment, pour le pays où le crime ou délit ont été commis, aucune satisfaction n'est donnée à l'opinion et à la vindicte publique. La procédure indiquée par ce règlement ne porterait, cependant, aucune atteinte à la juridiction consulaire, dont les prérogatives sont entièrement respectées et reconnues par l'article 52 et elle serait une légitime satisfaction accordée au gouvernement local qui a le devoir de prendre en main les intérêts de ses nationaux » (1).

Sans doute, en théorie, ces raisons étaient sérieuses, mais, en fait, les garanties données par ce règlement ne pouvaient être jugées suffisantes par des Puissances

(1) *Blue Book*, n° 22, 1882, page 15 à 23.

jalouses de conserver leur juridiction sur leurs nationaux.

COMMISSION DE 1884

Le Gouvernement égyptien profita des renouvellement des pouvoirs des tribunaux mixtes, pour rappeler (1) à l'Europe les abus inhérents à la compétence trop limitée en matière pénale des tribunaux de la Réforme. Il demandait, en conséquence, aux Puissances d'accepter la Réforme pénale. La juridiction mixte pourrait, dès lors, poursuivre un certain nombre d'infractions, à l'égard desquelles la justice était complètement impuissante. Chérif Pacha démontrait, en particulier, l'inconvénient qu'il y avait à ne pouvoir, après la déclaration de faillite, poursuivre des banqueroutes frauduleuses certaines, relevant de la juridiction consulaire, parfois trop partielle. Dès 1870, la Commission internationale avait promis ces réformes, ce n'était donc pas, disait le ministre des affaires étrangères d'Egypte, une innovation, mais simplement l'exécution de la promesse faite à Nubar Pacha, qui n'avait accepté l'ajournement de la Réforme pénale, qu'à la condition qu'elle fût reprise après l'expérience de la réforme civile et commerciale.

Il n'était peut-être pas très prudent de convoquer des diplomates et des magistrats pour une œuvre aussi délicate, au milieu des préoccupations politiques où se

(1) Juin, 1883.

débattait l'Égypte ; on pouvait redouter de voir surgir quelques propositions de nature à mettre en péril l'existence de la Réforme, et les délégués égyptiens, de leur côté, pouvaient-ils prendre part, en pleine indépendance, aux délibérations ? Cependant, une Commission internationale, se réunit le 10 mars 1884, pour étudier les demandes du Gouvernement khédivial. Elle se composait de deux délégués de chaque Puissance (l'un d'eux appartenait aux tribunaux mixtes), et était présidée par S. E. Nubar. Une sous-Commission s'inspirant de l'esprit de la Réforme, élaborâ un nouveau règlement dont nous allons examiner les principales dispositions.

§ I. — RÉFORME CIVILE ET COMMERCIALE

En matière civile, la Commission, sans doute influencée par la jurisprudence constante de la Cour d'Alexandrie, crut devoir enlever définitivement aux tribunaux mixtes la compétence immobilière entre indigènes seuls, en modifiant ainsi la rédaction primitive de l'article 9 du règlement organique :

« Les tribunaux mixtes connaîtront de toutes les actions réelles et immobilières, entre étrangers et indigènes et entre étrangers appartenant à la même nationalité ».

La Commission, au contraire, proposa d'étendre la compétence de la Réforme à toutes les faillites, ainsi qu'à toutes les demandes intéressant les sociétés par

actions ou obligations ayant leur siège en Egypte. L'on admit, en outre, la clause compromissoire expresse ou tacite, c'est-à-dire les tribunaux mixtes seraient compétents, toutes les fois que les parties, même indigènes, s'accorderaient à leur soumettre leurs demandes, et l'on décida que la preuve de l'accord des parties, résulterait de ce qu'il s'agit de la validité, de l'interprétation, ou de l'exécution d'un acte passé au greffe de l'un de ces tribunaux.

La compétence des tribunaux de la Réforme fut encore étendue aux biens wakfs, ce qui fit l'objet d'un nouvel article 32 : « Ne seront pas soumises aux tribunaux de la Réforme : les actions contre les wakfs, les patriarchats et les communautés religieuses de toutes les nationalités, comportant soit appréciation de la validité des fondations, legs ou dons, faits en faveur de ces établissements pieux, soit discussion sur le fond ou la forme d'une constitution de wakfs, soit revendication de droit dans un wakf, sauf l'action en nullité de l'immobilisation faite au préjudice des créanciers du fondateur. Dans tous les autres cas, ces tribunaux seront compétents pour statuer, que ces établissements pieux soient demandeurs ou défendeurs ». On compléta également l'article 11 par le § suivant : « Les tribunaux mixtes connaîtront des actions en responsabilité civile, résultant des atteintes portées à un droit acquis d'un étranger par un acte d'administration ». Sur la demande de la Commission, on modifia encore l'article 14 du Code commercial mixte, enlevant ainsi aux tribunaux de la Réforme, la connaissance des difficultés survenues au sujet des lettres de change, d'endossements et d'accep-

tations signées par de simples cultivateurs indigènes, non commerçants en leur propre nom (1).

Enfin, les agents diplomatiques et consulaires poursuivront les tiers devant les tribunaux mixtes, ce qui jusqu'ici leur était impossible, mais ils ne pourront toujours pas comparaître devant ces tribunaux comme défendeurs, si ce n'est au cas de demandes reconventionnelles, ou bien pour toute affaire commerciale ou immobilière.

§ II. — RÉFORME PÉNALE

A la séance du 10 mars Nubar Pacha, président de la Commission, exposa en ces termes le projet du gouvernement égyptien. « Les travaux de la Commission de 1880 sont repris, mais dans l'intervalle écoulé depuis lors une nouvelle nécessité s'est fait sentir, celle d'attribuer aux tribunaux mixtes une extension de compétence en matière pénale ». Il n'est pas douteux que la compétence restreinte des tribunaux mixtes en cette matière ait donné lieu à de graves abus. L'impossibilité pour les tribunaux de réprimer des faux en écriture, des faux témoignages, des abus de confiance, pouvait porter dans

(1) La jurisprudence avait décidé, tout d'abord, que les billets souscrits par des cultivateurs ne pouvaient être considérés comme des lettres de change. Plus tard, les tribunaux mixtes appliquèrent la législation musulmane, qui reconnaissait comme actes de commerce, entre toutes personnes même non commerçantes, des lettres de change, billets à ordre et au porteur. Dès lors, une bande d'usuriers ruinèrent les paysans, de là le changement demandé en 1884.

l'avenir une atteinte mortelle à la juridiction mixte. La sous-Commission nommée dès le début pour préparer le travail technique déclara dans son rapport « que le
 « moment était venu de réaliser ce vœu : une justice
 « unique, appliquant une loi égale pour tous. Les Puis-
 « sances sont, en effet, d'accord sur le principe avec le
 « Gouvernement égyptien ; la seule question est de
 « savoir si les tribunaux de la Réforme auront une
 « compétence illimitée en matière criminelle, ou, au
 « contraire, si leur compétence sera limitée à certaines
 « catégories de crimes ou délits. »

A la Commission, M. Barrère, délégué de France, en déposant une proposition d'ensemble (qui devint l'article 36 du projet adopté par la Commission), se dit partisan d'une compétence limitée, excluant les crimes et délits politiques, certains crimes entraînant des peines perpétuelles, et les crimes et délits commis entre étrangers de même nationalité. « Il a paru nécessaire,
 « au moment où l'on propose l'extension en matière
 « pénale, de limiter cette extension, afin de donner
 « satisfaction à certaines appréhensions manifestées
 « par l'opinion en Europe. Ces appréhensions tendront
 « d'ailleurs à disparaître, en présence du bon fonction-
 « nement de la juridiction ainsi constituée, et mon
 « projet doit être considéré comme un acheminement à
 « la compétence illimitée » (1).

M. Hitrovo, délégué de Russie, exprima le même avis. « Les Puissances ne paraissent pas disposées à
 « adhérer pour le moment à la compétence complète ;

(1) Séance du 16 mai 1884. Protocole n° 3.

« elles tiennent à se réserver la connaissance de certaines causes, mais il y a lieu d'espérer que, sous l'influence du bon fonctionnement de la Réforme, investie de la compétence limitée, les attributions de la juridiction mixte tendront à se généraliser et à se compléter, et que, peu à peu, les restrictions aujourd'hui maintenues viendront à disparaître » (1).

Le texte de l'article 36, présenté par M. Barrère, fut adopté pour ainsi dire à l'unanimité, bien que les délégués des Etats-Unis aient indiqué que, « dans les intentions de leur gouvernement, ils devaient se dessaisir en faveur des tribunaux mixtes de toute juridiction sur leurs nationaux. »

La Commission proposa donc de déférer aux tribunaux mixtes tous les délits, à l'exception des délits politiques et de ceux commis par un étranger au préjudice de ses compatriotes; quant aux crimes, il fut décidé de ne soumettre à la juridiction mixte que les moins importants, tels que faux témoignages, faux en écriture, banqueroutes frauduleuses, vols qualifiés, fausse monnaie, coups et blessures, incendie. La juridiction personnelle des inculpés restait compétente à l'égard des crimes entre étrangers de même nationalité, des crimes politiques et de ceux qu'en raison de leur nature ou de la gravité de la peine, il eût été imprudent de réserver aux tribunaux de réforme. Dans ce dernier cas, cependant, l'instruction sera faite néanmoins par le magistrat instructeur des tribunaux mixtes, plus expérimenté en cette matière que les Consuls.

(1) Séance du 14 mai 1884.

L'extension de la compétence en matière criminelle, rendait nécessaire de donner au Ministère public une forte organisation afin d'assurer son indépendance, aussi bien à l'égard des représentants des Puissances qu'à l'égard du Gouvernement khédivial. Peu à peu le Khédive avait obtenu de ne faire rentrer dans le Parquet que des membres indigènes ; il fut donc décidé que les étrangers y seraient désormais la majorité. Ils seraient nommés par le Khédive, mais, comme pour les magistrats de la Cour et des tribunaux, ils le seraient sur la présentation des Puissances ; on rétablissait donc près la Cour les substituts étrangers du procureur général et l'on déclara que ce serait parmi eux que le gouvernement, sur la proposition du procureur général et avis préalable de la Cour, choisirait les chefs des parquets de première instance. Les membres du Parquet seraient amovibles ; mais, afin de garantir le procureur général contre une révocation arbitraire, un siège de conseiller à la Cour lui était réservé. D'autre part, sa nomination était entourée de toutes les garanties désirables ; c'était bien toujours le Khédive qui le nommait, mais sur la présentation de la Cour qui devait le choisir parmi les magistrats européens de la Cour ou des tribunaux. Pour aider le Parquet dans la recherche des malfaiteurs et l'exécution des mandats et jugements, le nouveau règlement établit un service de police judiciaire et de sûreté très complet, puis des maisons de détention seront spécialement affectées aux tribunaux de la Réforme.

En 1875, bien que la compétence pénale de la juridiction mixte fût très restreinte, on avait établi un

tribunal correctionnel et une Cour d'assises. On avait pu apprécier cette organisation et l'on en concluait à la presque impossibilité de constituer un jury avec des éléments de nationalités et de religions si diverses. On renonça, en conséquence, à cette institution et l'on déféra crimes et délits à un tribunal de répression. A ce tribunal composé de cinq juges (trois étrangers, deux indigènes) on adjoignait trois assesseurs (deux étrangers, un indigène) formant une sorte de jury. D'ailleurs le jugement de ce tribunal est susceptible d'appel. L'appel sera alors porté devant la Chambre des requêtes ou des pourvois de la Cour. Sur le rapport d'un des conseillers, on examinera si l'appel est, ou non, recevable. Dans l'affirmative, ce sera la Chambre criminelle qui sera appelée à statuer définitivement.

On réserve enfin au Khédive le droit de grâce.

Telles étaient les diverses dispositions auxquelles s'était arrêtée la Commission internationale. Elle les réunit dans un Code pénal et un Code d'instruction criminelle rédigés sur le modèle de nos Codes français.

§ III. — RÉFORMES DIVERSES

En raison de l'extension de la compétence civile et pénale des tribunaux de la Réforme, on proposa de multiplier les délégations de justice sommaire, d'en établir à Siout, Tantah et Zagazig. Puis, à la Cour d'appel, on créait deux nouvelles Chambres, une Chambre criminelle et une Chambre pour les pourvois et le service des vacations. On demandait un huitième

conseiller étranger (1) et on donnait la faculté à la Cour de s'adjoindre un nombre déterminé de conseillers (au maximum quatre étrangers et deux indigènes) selon les besoins du service, pris parmi les magistrats de première instance et nommés par décret conforme au vote de la Cour. L'un de ces conseillers, au moins, devait appartenir à l'une des Puissances non encore représentées à la Cour.

« Par suite de ces décisions, la Cour d'Alexandrie
 « sera désormais composée au minimum de sept con-
 « seillers désignés par les grandes Puissances, d'un
 « conseiller hellène, de quatre conseillers étrangers,
 « dont l'un appartiendra nécessairement à une natio-
 « nalité non représentée à la Cour, et de quatre con-
 « seillers indigènes, de telle sorte que cette Cour
 « comprendra des magistrats représentant dix Puis-
 « sances différentes. Le caractère international de la
 « Cour est ainsi définitivement consacré » (2).

On réduisit enfin les Chambres de jugement de première instance à trois juges (deux étrangers, un indigène) et la Chambre de jugement de la Cour à six magistrats (quatre étrangers, deux indigènes) au risque de laisser aux magistrats indigènes le rôle de départager les juges étrangers.

Un certain nombre d'autres modifications furent également acceptées par la Commission. Elle demandait l'introduction de la langue anglaise parmi les langues judiciaires et proposait de permettre aux tribunaux d'au-

(1) Ce huitième conseiller devait appartenir à la Grèce.

(2) *Journal de Droit International privé*, 1884.

toriser les parties à présenter leurs observations dans telle langue qu'ils jugeront utile. Les tribunaux indigènes ayant été établis par décret du 14 juin, aux lieu et place des articles 31 et 32 du Règlement organique de 1875, elle acceptait la rédaction suivante : « Les rapports entre les greffes des tribunaux de la Réforme, les greffes des tribunaux indigènes et des mehkémés pour tout ce qui concerne les actes entre-vifs translatifs de propriété immobilière ou de droits réels, reçus par les greffes desdits tribunaux ou par les mehkémés, seront réglés par le Règlement général judiciaire. » Les tribunaux indigènes étaient ainsi légalement reconnus et c'était désormais à la Cour et non aux Puissances qu'il appartenait de régler ces rapports.

* D'autre part, afin de mettre un terme aux conflits incessants qui s'élevaient entre les diverses juridictions, elle organisait un Conseil international de conflits. Ce Conseil, permanent du reste, serait composé de deux consuls généraux nommés par l'Assemblée générale des quatorze consuls généraux, deux conseillers européens de la Cour mixte nommés par la Cour et de deux conseillers de la Cour indigène ; le ministre de la justice en serait président et aurait voix délibérative. Les membres de ce Conseil ne seraient élus que pour deux ans, mais indéfiniment rééligibles.

On réduisait enfin le droit d'hypothèque des justiciables, qui désormais serait abandonné au bon plaisir du tribunal sous le nom d'affectation judiciaire ; puis l'on modifiait les garanties accordées en matière de gage mobilier, ainsi que celles dont jouissait le créancier en matière de saisie mobilière.

En somme, ce règlement présentait des avantages assez sérieux ; la justice civile et criminelle était développée dans une sage mesure et étendait son action bienfaisante aux indigènes admis à plaider devant les tribunaux mixtes. Le fondateur de la Réforme, Nubar Pacha, avait manifesté à la Commission qu'il présidait toute sa satisfaction personnelle et les remerciements du Gouvernement égyptien pour avoir mené à bien une réforme nécessaire (1). Cependant, ce projet de réorganisation ne fut point accepté, à l'exception de deux ou trois modifications, relatives au gage mobilier, à la saisie immobilière et à l'affectation judiciaire. Comment l'expliquer ? C'est que promulguer ce règlement avec la clause compromissoire expresse et tacite, avec la réorganisation d'un Parquet indépendant, c'eût été anéantir les tribunaux indigènes qui avaient été récemment institués, alors que le Gouvernement égyptien cherchait, au contraire, à les développer au détriment de la juridiction consulaire et même des tribunaux mixtes.

L'occupation anglaise ne fut pas non plus sans influence sur ce résultat. Lord Dufferin, lorsqu'il fut envoyé au Caire pour organiser cette occupation, voulut mettre la main sur les tribunaux mixtes. Ce ne fut qu'en présence des vives protestations des banquiers et des industriels qu'il y renonça et déclara que

(1) « Je ne saurais trouver d'expressions pour témoigner ma reconnaissance à la Commission internationale, pour l'élaboration de travaux qui viennent donner un complément à l'institution de la Réforme judiciaire ». Séance du 17 mai 1884.

la Grande-Bretagne avait l'intention de les conserver, car elle y voyait un instrument d'ordre et de gouvernement. Au fait, la Réforme avait considérablement amoindri l'autorité des consuls et Lord Dufferin avait compris quel avantage en résulterait pour l'Angleterre le jour où elle voudrait imposer à l'Egypte son protectorat.

Nubar Pacha, de son côté, regrettait les concessions qu'il avait autrefois accordées aux Puissances ; aussi demanda-t-il, et cela sans opposition de la part du gouvernement britannique, de laisser désormais au Khédivé le libre choix des magistrats européens. Il voulait par là enlever aux tribunaux mixtes leur caractère international pour en faire réellement des tribunaux égyptiens. Cette proposition ne fut point acceptée et elle ne pouvait l'être, surtout dans les circonstances du moment. En Orient, qui choisit le juge est maître des arrêts ; « porter atteinte au droit de présentation des gouvernements étrangers c'est porter atteinte à la pierre angulaire de l'édifice, en dehors de cela il n'y a plus que fantaisie et arbitraire. »

SECTION TROISIÈME

COMMISSION INTERNATIONALE DE 1890

Devant la Commission de 1884 s'étaient déjà manifestées les intentions du Khédivé en faveur des tribunaux indigènes. A cette époque cependant ces tribunaux n'avaient encore guère donné satisfaction à l'opinion ;

mais, entrés peu à peu dans la voie du progrès, ils commençaient à donner d'assez bons résultats, aussi le Gouvernement égyptien en profita-t-il pour retirer lors du renouvellement quinquennal de 1889 toutes les concessions qu'il avait cru nécessaire d'accorder à la précédente Commission internationale.

Le 9 octobre 1888, le ministre des Affaires étrangères du Khédive adressait aux Puissances une circulaire dans laquelle il proposait le renouvellement de la juridiction mixte pour cinq nouvelles années, en soumettant à leur examen diverses modifications indiquées dans quatre annexes de cette circulaire sous les lettres A. B. C. D.

On proposait par l'annexe :

A. L'extension de compétence en matière civile et commerciale ;

B. L'extension de la compétence pénale ;

C. La concession du pouvoir législatif au Gouvernement égyptien sauf approbation de la Cour ;

D. L'extension des pouvoirs du Khédive en matière de police.

A la date du 1^{er} février 1889, les Puissances avaient toutes adhéré à la prorogation quinquennale et accepté l'annexe D. Le 25 février, le Gouvernement égyptien envoyait aux représentants étrangers une nouvelle circulaire et demandait la réunion d'une Commission internationale afin de délibérer sur les annexes A. B. C., sur les codes à appliquer en matière pénale, sur l'introduction de la langue anglaise comme langue judiciaire, sur les nouvelles attributions de la Cour en vertu des annexes C. et D., sur l'introduction d'un huitième

conseiller étranger à la Cour d'appel (1), sur la proposition de faire nommer ce huitième conseiller par le gouvernement sur la présentation par la Cour de deux candidats. Le gouvernement se réservait enfin la faculté de nommer un cinquième conseiller indigène et voulait faire admettre qu'en aucun cas il ne pourrait y avoir à la Cour deux conseillers de même nationalité.

Les Puissances accueillirent favorablement les propositions égyptiennes et une Commission internationale fut réunie au Caire, le 24 août 1890. Toutefois, l'annexe C. fut réservée, on prétexta qu'elle ne pouvait être réglée que par voie diplomatique (2).

Avant de faire l'étude des travaux de cette Commission, nous devons examiner quels pouvoirs allait retirer le Khédive de l'acceptation de l'annexe D.

§ I. — POUVOIRS DU KHÉDIVE EN MATIÈRE DE POLICE

Au cours des négociations qui avaient abouti à la Réforme, les Puissances, pour remédier à une situation dont ils reconnaissaient tous les inconvénients, n'avaient

(1) Ce huitième conseiller devait appartenir à un Etat secondaire.

(2) Annexe C. Les additions et modifications aux Codes en vigueur seraient arrêtées par le Gouvernement égyptien. Elles seraient promulguées à la suite d'une Assemblée générale de la Cour déclarant qu'elles ne sont contraires ni aux principes essentiels de la législation, ni aux obligations résultant des traités. Le Khédive déclarait que la Cour, jusqu'alors se basant sur l'article 40 du règlement d'organisation judiciaire, exigeait toujours le consentement préalable des Puissances.

point hésité à donner au Khédive le droit de faire des règlements de police. Ce fut l'objet de l'article 10 du Code civil mixte. « Les lois de police et de sûreté obligent tous ceux qui habitent le territoire. Les poursuites pour contraventions de simple police sont soumises à la juridiction des nouveaux tribunaux » (1).

Ainsi, dès 1875, les pouvoirs réglementaires du gouvernement étaient limitativement déterminés, il pouvait donc prendre des arrêtés pourvu toutefois que les peines encourues fussent dans les limites des peines de simple police, prévues par le titre IV du Code Pénal (2). C'est ce que fit le Gouvernement égyptien ; divers règlements applicables aux étrangers furent promulgués. Mais, la Cour mixte infirma un jugement qui condamnait une contrevenante à un de ces règlements, sous prétexte que l'on n'avait point communiqué aux autorités consulaires le décret en vertu duquel avait lieu la poursuite. « Si les Puissances, dit l'arrêt, en acceptant les dispositions de l'article 331 du Code pénal, ont pu reconnaître sans difficulté au Gouvernement égyptien le droit d'édicter

(1) Avant la Réforme, la police des étrangers appartenait aux consuls. A mesure de l'accroissement des Européens, l'autorité locale voulut s'en emparer ; il arriva alors un moment où l'autorité locale exerçait la police sur les choses, alors que les consuls ne la conservaient que sur les personnes. On comprend les nombreux inconvénients d'une telle situation.

(2) Le titre IV (Des contraventions) comprend les articles 331 à 341. L'article 331 punit d'une peine de simple police ceux qui ne se seront pas conformés à un règlement rendu par l'autorité municipale dans les limites de sa compétence. Si la peine édictée est supérieure aux peines de simple police, elle sera de plein droit réduite de cette limite (art. 340).

« les règlements de police applicables aux étrangers
« pour des faits non prévus par le Code, c'est parce
« qu'elles n'ignorent pas que sans l'avis conforme de la
« magistrature, il ne serait fait aucune addition à cette
« loi, pas plus qu'aux autres lois approuvées par les
« puissances et rendues obligatoires pour leurs nation-
« naux. L'article 12 le déclare formellement » (1). Arrêt
du 14 mai 1886.

Aux protestations du gouvernement, la Cour, à l'instigation du président Giaccone, répondit par une délibération solennelle prise en Assemblée générale, où elle maintint formellement l'inexistence, à l'encontre des non-Ottomans en Egypte, de tout acte législatif réglementaire promulgué en dehors des Puissances.

A cette déclaration le Gouvernement égyptien répliqua avec habileté en soumettant la question à l'Europe et en s'efforçant d'obtenir un pouvoir réglementaire qui fit disparaître la contradiction qu'offraient l'article 331 du Code pénal et l'article 12 du Code civil mixte. Dans l'annexe D à la circulaire du 9 octobre, Zulfikar Pacha indiquait les matières qu'il était indispensable de régler, entre autres il énumérait l'hygiène, la salubrité publique et la police des établissements publics etc. Cette proposition fut acceptée à l'unanimité, par les consuls généraux, le 14 novembre 1888 ; les divers Gouvernements donnèrent alors leur assentiment, à la condition, cependant, que la

(1) Article 12 du Code civil mixte : « Les additions et modifications aux présentes lois seront édictées sur l'avis conforme, du corps de la magistrature et, au besoin, sur sa proposition ».

Cour d'appel mixte ait reçu communication du projet de décrets ou de règlements et attesté qu'il ne contenaient aucune disposition contraire aux codes mixtes et aux traités en vigueur.

Le 31 janvier 1889 le Khédivé publia donc deux décrets, l'un relatif à la prorogation de la Réforme, l'autre lui conférant les pouvoirs de police qui lui avaient été reconnus. Du reste le gouvernement exploita l'annexe D d'une façon peu commune. Une première fois il s'agissait de charretiers; on réglementa cette profession, elle n'est plus libre aujourd'hui, puis on rendit obligatoire aux Européens la vaccination des enfants nouveau-nés (17 décembre 1890). Enfin, au cours de l'année 1891 il fut encore promulgué un certain nombre de décrets (1). Sous prétexte de règlement pour l'inscription des naissances et des décès on établit dans des conditions mal étudiées, une sorte d'état civil; l'on réglementa aussi l'exercice de la médecine, de la pharmacie, de la vente des substances vénéneuses et les établissements publics. Le règlement sur les établissements publics subordonna, avec effet rétroactif, à l'arbitraire des autorités locales, sous la dépendance des conseillers britanniques le commerce ou l'industrie des limonadiers, restaurateurs, brasseurs, etc. (2).

Ainsi, sous prétexte de voirie, on portait atteinte à la

(1) Réglementation de l'Etat civil, 9 juin 1891. — Règlements pour l'exercice de la médecine, pharmacie, vente des substances vénéneuses. — Règlements sur les établissements publics, 13 juin 1891.

(2) Ce terme, etc. se trouve dans le texte même, on comprend par là combien il laissait place à l'arbitraire.

propriété privée, sous prétexte de réglementer l'exercice de certaines professions on entravait la liberté du commerce de l'industrie, sous prétexte d'inscription de naissances et de décès, on violait la liberté individuelle et, cependant, la Cour avait sanctionné tous ces décrets, estimant qu'ils remplissaient les conditions mises par les Puissances à l'exercice du pouvoir réglementaire. Certes, on n'avait pu penser que la Cour pourrait déchirer les capitulations, les chartes qui garantissent la liberté individuelle, la liberté du commerce ou de l'industrie et la propriété privée. Il est vrai qu'il est bien rare que des règlements concernant les rapports des particuliers avec l'administration soient contraires aux codes qui régissent les rapports des particuliers entre eux ; aussi, le plus souvent, la Cour doit-elle approuver les projets qui lui sont présentés. Toutefois, de ces règlements, contre lesquels protestèrent les colonies étrangères, plusieurs ne rentraient point dans la catégorie des règlements de police ou étaient contraires aux traités et conventions en vigueur. A ce titre, ils auraient dû faire l'objet d'un avis défavorable de la Cour. N'en était-il donc pas ainsi pour le règlement sur la vaccine, pour le règlement sur la tenue des registres de l'état-civil ? Dans ce dernier cas, l'hygiène et la salubrité publique étaient-elles en cause alors qu'il ne s'agissait que d'une affaire de statistique non prévue à l'annexe D et que cette mesure aboutissait à faire des Européens de véritables administrés égyptiens ?

Les autres règlements répondaient-ils, eux aussi, aux conditions de l'annexe D ? Les droits que l'on mettait à

la vente des substances vénéneuses, à l'exercice de la médecine et de la pharmacie n'étaient autre chose que des impôts contraires aux capitulations. L'article 13 de la capitulation du 28 mai 1740 déclarait, cependant, que les Européens ne pouvaient être soumis, dans l'empire ottoman, à aucun impôt, en dehors des droits de douanes, sans le consentement de leurs gouvernements. D'autre part, les visites domiciliaires, conséquence de ces décrets, étaient également en contradiction formelle avec l'article 70 de la même capitulation, qui exigeait l'assistance de l'autorité consulaire pour pénétrer de force dans l'habitation d'un étranger. Enfin, la fermeture des établissements publics et des pharmacies, peine prévue par ces règlements, était, sans contredit, une peine supérieure aux peines de simple police et c'était là encore une grave infraction à l'annexe D, infraction qui eût dû suffire pour faire repousser ces décrets.

Bien que ces décrets eussent été approuvés par la Cour mixte, ils soulevèrent de vives protestations. Les Puissances redoutèrent que le Gouvernement égyptien en vint à dénaturer le sens et la portée de cette annexe D, inspirée par la Grande-Bretagne, et à supprimer ainsi peu à peu les immunités dont jouissait depuis si longtemps le commerce européen. La France, en particulier, voulut s'opposer à ce déplorable oubli des capitulations. « Nous ne saurions considérer, écrit M. Ribot, ministre des affaires étrangères, à M. le marquis de Reverseaux, que les questions concernant l'état-civil de nos nationaux ou l'exercice des professions libérales comme pouvant être réglées autrement que par la voie

suivie jusqu'à présent pour légiférer en Egypte » (1). La Russie fit également connaître ses intentions qui annonçaient une action parallèle à celle de la France; aussi le gouvernement du Khédive céda-t-il bien vite.

Après échange de vues, il fut décidé de réviser les règlements.

Désormais les étrangers n'étaient plus astreints à des déclarations individuelles de naissances et de décès, dont les consulats devaient fournir un état hebdomadaire au Gouvernement égyptien. Les taxes mises à l'exercice de la médecine et de la pharmacie, à la vente des substances vénéneuses étaient supprimées, et les visites domiciliaires suspendues, tout en laissant en vigueur les décrets les concernant. On ne tint pas compte des protestations relatives au décret rendant obligatoire la vaccination des nouveau-nés; la Cour d'appel, en 1892, rendit un jugement conforme, car, disait-elle, en l'absence de tout acte gouvernemental en suspendant l'exécution, il devrait être considéré comme ayant obtenu l'approbation des Puissances (2). Quant aux établissements publics un certain nombre d'articles du règlement furent modifiés et l'on n'imposa une autorisation préalable que dans quelques cas limitativement déterminés. Soumis à la Cour, ce nouveau règlement fut approuvé le 21 novembre 1891.

D'ailleurs, la Cour d'Alexandrie, en discutant un règlement d'administration publique, ne fait pas œuvre

(1) C'était la voie diplomatique. — Documents diplomatiques, dépêche du 11 juillet 1891 au consul général de France.

(2) Arrêt du 16 novembre 1892. *Bull.*, t. IV, page 8.

judiciaire. Les conseillers sont, en ce cas, substitués aux consuls qui, dans tout l'Empire ottoman, ont le droit d'exiger communication des règlements que le gouvernement croit devoir appliquer aux étrangers. La Cour devient une Commission internationale où les votes doivent être émis à l'unanimité. Chaque Puissance conserve son indépendance et ne peut être engagée par une autre, sinon serait violé le principe de la souveraineté des Etats; aussi quelques-unes d'entre-elles déclarèrent qu'elles ne se considéreraient pas comme liées, toutes les fois que les décisions prises leur sembleraient excéder le mandat conféré à l'Assemblée générale de la Cour. Le Gouvernement égyptien, comme on l'a, du reste, reconnu, n'a donc jamais le dernier mot sur l'application d'un règlement prétendu contraire aux traités et conventions.

Depuis les difficultés survenues à la suite des premiers règlements, le Gouvernement khédivial fit en sorte de ne soumettre à la Cour que des décrets et arrêtés rentrant bien dans la catégorie des règlements de police (1). Sans aucun doute, le droit de réglementation devait être maintenu, mais toute disposition qui portait atteinte à l'inviolabilité du domicile, à l'immunité d'impôts, en un mot, aux capitulations ou

(1) Arrêté de janvier 1891 : Eclairage et conduite des charettes.

Arrêté du 23 novembre 1893 : Sur les abattoirs et le commerce de boucherie.

Arrêté du 18 janvier 1896 : Sur la batellerie dans les divers ports.

Arrêté du 12 mai 1894 : Sur les vélocipèdes.

aux usages qui sont, en Egypte, de stricte légalité, devait être effacée, quels que soient les motifs invoqués : hygiène, moralité ou salubrité publique. La Cour ne faillit plus également à son devoir ; elle ne permit plus, désormais, de toucher aux privilèges des Européens en pays musulman, du moins sans le concours de l'autorité consulaire ; ce concours, les consuls n'hésitèrent pas à le donner toutes les fois qu'il était nécessaire ou utile (1).

Par contre, l'annexe D à la circulaire du 9 octobre 1888 ne visait pas les pouvoirs de police du Khédive relatifs à la propriété immobilière. Depuis 1867, le Gouvernement égyptien n'eut pas à s'inquiéter, en cette matière, de l'autorité consulaire. La loi de 1867 n'avait accordé le droit de propriété immobilière aux étrangers qu'à la condition, pour les Européens, de se conformer à toutes les lois et à tous les règlements de police ou municipaux qui régissent ou régiront la jouissance, la transmission, l'aliénation et l'hypothèque des propriétés foncières. Les Européens, sur ce point, étaient assimilés aux indigènes, dès lors l'assentiment des Puissances n'était pas nécessaire ; aussi, toutes les fois que se produisirent des protestations particulières on passa outre et il est bien certain que la Cour mixte se conformerait à cette décision si jamais on en appelait à elle (2).

(1) La Cour mixte déclara illégale, par un arrêt du 2 juin 1892, une amende portée, par le décret du 2 juin 1891, contre les étrangers pour la vente du hachich, car cette pénalité n'avait pas été sanctionnée par les Puissances.

(2) Un certain nombre de règlements furent promulgués

§ II — ANNEXES A ET B

Il avait été convenu que les annexes A et B seraient soumises à l'examen d'une Commission technique internationale. Cette Commission se réunit au Caire, le 24 avril 1890, sous la présidence du ministre de la justice, S. E. Fakry Pacha. Conformément à l'ordre des travaux qu'avait indiqué la circulaire du 25 février 1889, elle aborda l'examen des annexes A et B.

**ANNEXE A — COMPÉTENCE CIVILE ET COMMERCIALE —
FAILLITES — SOCIÉTÉS ANONYMES**

Sous prétexte d'empêcher l'absorption en frais de justice de l'actif de la faillite, le Gouvernement égyptien avait proposé de retirer aux juridictions consulaires la connaissances des faillites de leurs nationaux. Quelques commissaires proposèrent, de leur côté, d'étendre la la compétence des tribunaux mixtes à toutes les faillites, c'est-à-dire que l'on ne devait point en excepter les

concernant la propriété immobilière :

8 novembre 1886.

31 juillet 1887.

7 avril 1892.

L'un des plus importants est celui du 10 novembre 1884 sur les Gaffirs.

faillites entre indigènes, surtout que, le plus souvent, elles étaient mixtes et, en conséquence, relevaient des tribunaux de la Réforme (1). Le Gouvernement égyptien s'opposa énergiquement à cette proposition, car à cette extension de compétence pour les tribunaux mixtes correspondait une restriction sensible de la compétence des tribunaux indigènes qu'il s'était, au contraire, toujours efforcé de développer le plus possible. Toutefois, comme, en 1884, le gouvernement s'était rallié à cette proposition, la Commission décida à l'unanimité, à l'exception du délégué égyptien, que les tribunaux mixtes seraient seuls compétents pour connaître de toutes les faillites entre toutes personnes égyptiennes ou étrangères.

La Commission adopta ensuite la motion, présentée par le gouvernement, donnant compétence à la juridiction de la Réforme pour toutes les affaires concernant une société par actions ou obligations ayant en Egypte soit son siège social, soit l'objet total ou partiel de son entreprise. C'était la reconnaissance légale de la jurisprudence constante de la Cour sur ces divers points.

La Commission étendit, en outre, la compétence des tribunaux mixtes, réserve faite du statut personnel, à toutes les contestations civiles et commerciales entre étrangers de même nationalité, dans tous les cas où ils y consentiraient ; c'était admettre, pour les étran-

(1) La Cour se déclara toujours compétente dans les faillites entre indigènes dès qu'apparaissait un intérêt mixte. Il en fut de même à l'égard des étrangers de même nationalité. Théorie de l'intérêt mixte.

gers, la clause compromissoire expresse; il y avait là une amélioration, mais encore incomplète, car il suffisait à l'une des parties de ne point y consentir pour empêcher à cette clause de produire le moindre effet. Il eût donc mieux valu décider que, désormais, les tribunaux mixtes seraient seuls compétents pour toutes les affaires concernant les étrangers de même nationalité. La Commission aurait ainsi répondu aux désirs des colonies européennes dont les membres virent toujours avec inquiétude la possibilité, pour eux, d'être obligés d'aller soutenir un appel devant les Cours de la métropole, toujours fort éloignées de l'Egypte.

La clause compromissoire expresse ne fut pas admise pour les indigènes, mais la clause compromissoire tacite le fut indistinctement pour indigènes et étrangers et les tribunaux de la Réforme reconnus compétents dans toutes contestations relatives à la validité, à l'interprétation ou exécution des actes et contrats passés à leurs greffes.

Se référant aux votes de la Commission de 1884, on décida de permettre l'accès de la juridiction mixte aux consuls, vice-consuls, en matière civile, quand ils seraient demandeurs, et dans tous les cas en matière commerciale.

« Tous les fonctionnaires diplomatiques ou consulaires
 « envoyés de l'étranger en Egypte, et leur famille,
 « auront la faculté d'actionner les tiers devant les tri-
 « bunaux mixtes égyptiens, sans, cependant, être justi-
 « ciables de ces tribunaux comme défendeurs, sauf au
 « cas de demandes reconventionnelles jusqu'à due
 « concurrence de la demande principale. En outre, ils
 « seront soumis à la juridiction des tribunaux mixtes

« égyptiens pour toutes les affaires commerciales ou
« industrielles et pour toutes les actions réelles immo-
« bilières où leur qualité ne sera pas en cause ».

Enfin, la Commission adopta sans discussion la compétence de la Réforme pour toutes les demandes formées contre les avocats, syndics, experts, employés, même à titre provisoire, des tribunaux mixtes, pour des faits relatifs à l'exercice de leur profession ou de leur fonction près des dits tribunaux.

COMPÉTENCE IMMOBILIÈRE

Le point principal de l'annexe A était relatif à la compétence immobilière ; le Gouvernement égyptien demandait à la Commission de substituer au texte équivoque du Règlement organique un texte nouveau qui précisât la compétence immobilière des tribunaux de la Réforme. En un mot, il demandait à la Commission de 1890 de faire sienne la rédaction du nouvel article 9 admise par la Commission de 1884, et ainsi formellement décider que les actions réelles immobilières des indigènes entre eux ne relevaient que des tribunaux indigènes.

Nous avons exposé, lors de l'examen de la compétence des tribunaux mixtes, les nombreux arguments qui militent pour ou contre chacune des deux interprétations données à l'article 9 du Règlement d'organisation judiciaire, nous n'y reviendrons donc pas ; mais, comme ce fut sur la compétence immobilière que se porta presque toute la discussion, nous indiquerons

comment fut attaqué et repoussé le projet du Gouvernement égyptien.

Pour obvier aux inconvénients que pouvait présenter la situation actuelle, M. Vercamer, délégué de Belgique, proposa de valider entre indigènes la clause compromissaire, expresse ou tacite ; grâce à elle les sujets locaux auraient pu soumettre leurs litiges devant la juridiction mixte. « Admettant le principe de la « compétence réelle immobilière des tribunaux indigènes, il voulait apporter un tempérament pratique « aux inconvénients graves et multiples que présente « la coexistence de deux juridictions foncières, absolument indépendantes l'une de l'autre, inconvénients « qui ne lèsent pas seulement des intérêts individuels, « mais compromettent des intérêts d'ordre général : « ceux de l'agriculture et du crédit foncier, qui forment les principales sources de la richesse du pays ». M. de Korizmics, délégué d'Autriche-Hongrie, fit d'ailleurs remarquer que l'intention du législateur avait bien été d'établir une juridiction unique en matière hypothécaire et que, plus que jamais, se faisait sentir la nécessité de la création d'un bureau unique d'hypothèques et de transcriptions, pour parer aux difficultés qui résultent de la dualité de juridiction.

Sans doute, avec ce système, on arrivait à pallier quelques inconvénients, sans toutefois les supprimer tous. Déjà, la jurisprudence de la Cour mixte avait amené un fait, la disparition partielle des complications sérieuses résultant de la « coexistence de divers moyens d'acquérir et de conserver la propriété immobilière et ses démembrements, et du fonctionnement

simultané d'autorités différentes chargées de reconnaître et de sanctionner des droits réels » (1).

Ce n'était donc point, là, la vraie solution, la solution qu'il importait de donner à un tel état de choses et que proposèrent les délégués de France et d'Italie. M. Giaccone voulait que, « dans l'intérêt des justiciables, la dualité de juridiction en matière réelle immobilière disparût et que l'on reconnût aux tribunaux de la Réforme seule le droit de connaître de toutes les actions de cette nature; du reste, c'était là une des prérogatives que le Gouvernement de Son Altesse accorda, en 1869, à la juridiction mixte, et que celle-ci revendiquait aujourd'hui dans l'intérêt de la justice; la jurisprudence a pu amener une confusion, il est de l'intérêt de tous que cette confusion disparaisse ». M. Prunières, président du tribunal mixte du Caire et délégué de France, d'accord avec cette déclaration, démontra, de son côté, combien les conséquences de cette dualité étaient nuisibles aux intérêts généraux de l'Egypte et causaient, surtout dans les ventes par autorité de justice, une dépréciation des immeubles; en revenant à l'application exacte de ce qu'a voulu le législateur de 1869, la fortune publique de l'Egypte ne pouvait qu'augmenter.

Fakri Pacha, président de la Commission, combattit énergiquement la proposition des délégués de France et d'Italie. Il fit observer que, depuis 1884, les tribunaux indigènes fonctionnaient le mieux possible et que

(1) C'est là le vice radical de l'organisation de la propriété en Egypte. Lamba.

l'innovation projetée allait avoir pour conséquence immédiate d'annihiler, en quelque sorte, la justice locale, en portant une grave atteinte à sa compétence. D'autre part, cette innovation serait, pour les Egyptiens, pleine d'inconvénients ; il est aisé de se rendre compte des difficultés qu'elle créerait au point de vue des déplacements pour les justiciables indigènes. Ceux de la Haute-Egypte, par exemple, auraient des frais énormes pour soutenir leur procès devant les tribunaux mixtes dont ils sont si éloignés. Quant à créer de nouveaux sièges de la juridiction mixte on ne saurait y songer. Au surplus, la propriété foncière est essentiellement morcelée en Egypte ; il n'est pas douteux que l'indigène propriétaire d'une petite parcelle de terrain renoncerait souvent à son action plutôt que de la porter devant la juridiction mixte au prix de déplacements si onéreux, sans parler des frais plus coûteux de procédure. Ce que l'on demande ne peut se justifier et n'aurait d'autre conséquence qu'un amoindrissement considérable de la justice indigène (1).

S. E. Fakri Pacha adjura enfin la Commission de ne pas revenir sur l'interprétation donnée à l'article 9 par ses précédentes de 1881 et 1884, et surtout de ne pas revendiquer pour les tribunaux mixtes le jugement des questions foncières, alors qu'ils y avaient formellement renoncé par une jurisprudence contraire et par l'adhésion à la création d'une juridiction indigène qui en était chargée.

Malgré ces considérations, la majorité des délégués

(1) Fakri-Pacha. Commission de 1890.

se rangèrent à l'avis de MM. Prunières et Giaccone, par 9 voix contre 6, l'unité de juridiction en matière immobilière fut votée.

RÉFORME PÉNALE

Lorsque, en 1888, fut soulevée la question du renouvellement des tribunaux mixtes, des nombreuses réformes projetées par le Gouvernement khédivial, il en était une relative à la compétence pénale. Le gouvernement pense, disait le ministre des affaires étrangères, que le but à atteindre était de lui rendre possible sa tâche d'administrer le pays ; il lui suffit de limiter, pour le moment, la compétence pénale aux cas qui se présentent le plus fréquemment, cas énumérés par l'annexe B. Cette limitation, du reste, offrirait l'avantage de faciliter sur cette question l'accord des Puissances. »

Le projet du Gouvernement égyptien était, certes moins important que celui de 1884, et démontrait qu'aujourd'hui on ne voulait plus l'unité de juridiction en matière criminelle ; on était loin du projet de M. Barrère qui, pourtant, n'avait été adopté que comme un acheminement à la compétence totale ; on ne soumettait aux tribunaux mixtes que les étrangers, à raison des seuls faits suivants :

a). Excitation à la haine, au mépris du gouvernement, trouble de la paix publique.

b). Incendie volontaire, faux, usage de faux, faux

témoignage, banqueroute simple ou frauduleuse, fabrication, émission et circulation de fausse monnaie, contrebande, jeux de hasard, loteries, vol d'antiquités, déprédation d'édifices, de monuments, de plantations, etc.

Il était évident qu'un tel projet ne pouvait manquer de soulever de nombreuses objections de la part de la Commission ; n'était-il pas à redouter qu'elle refusât d'enlever les étrangers à la juridiction consulaire, alors que les indigènes restaient justiciables des tribunaux locaux ? Cependant, la Commission aurait adopté le projet, lorsque fut posée la question de la réorganisation du Parquet mixte. M. Prunières fit connaître que la France ne voudrait point livrer ses nationaux à un Parquet qui n'aurait pas l'indépendance dont jouissent la Cour et les tribunaux. Le délégué de Russie, M. d'Abaza, déclara que tels étaient aussi les sentiments de son gouvernement. Le ministre égyptien s'efforça de trancher la question en répondant qu'il n'appartenait pas à une Commission technique de réorganiser le Parquet, que c'était là une question relevant de la diplomatie seule et que, pour cette raison, elle serait traitée de Puissance à Puissance. M. Prunières et, avec lui, les délégués de Russie, d'Espagne, de Danemark et de Belgique, démontrèrent, au contraire, que la réorganisation du Parquet et la Réforme pénale étaient deux choses certainement connexes où, d'ailleurs, n'entrait pas la politique ; ils ajoutaient même qu'il était d'autant plus nécessaire de résoudre de suite la question que, dans sa circulaire, le ministre des affaires étrangères d'Egypte avait expressément déclaré que les

membres du Parquet étant, avant tout, des fonctionnaires amovibles, le Gouvernement devait se réserver le droit de les choisir (1).

M. d'Abaza ayant proposé de reprendre sur ce point le projet de 1884, S. E. Fakri Pacha demanda alors à en référer au conseil des ministres, si bien que, le 29 avril, la Commission termina ses travaux sans que l'on reparlât de la question. « S. E. Fakri Pacha expose, dit le procès-verbal de la clôture, que l'ordre du jour comporterait la discussion de l'annexe B., relative à la Réforme pénale. Quelques-uns des délégués n'étant autorisés à ne prendre part à cette discussion que sous certaines conditions, le Gouvernement égyptien va s'occuper d'aplanir toutes les difficultés. M. le président prie, en conséquence, Messieurs les membres de la Commission d'attendre une nouvelle convocation ».

Quand, le 28 juin 1890, S. E. le ministre des affaires étrangères de S. M. le Khédive fit connaître aux différentes Puissances les résultats des travaux de la Commission, l'ajournement de la Réforme criminelle fut ainsi expliqué : « Lorsqu'il s'est agi de « l'annexe B, quelques-uns de Messieurs les délégués ont déclaré qu'aux termes de leurs instructions, ils

(1) Il importait que le Procureur général, par exemple, fût absolument indépendant ; il était à craindre que le gouvernement Égyptien le révoquât purement et simplement ; aussi la Commission de 1884 avait-elle déjà proposé qu'on lui « donnât une garantie contre une révocation qui ne serait pas fondée sur des considérations exclusivement professionnelles. » Rapport de la sous-Commission de 1884, 29 avril.

« n'étaient autorisés à aborder la discussion de la com-
 « pétence pénale que si la Commission était saisie, en
 « même temps, d'un projet de réorganisation du
 « Parquet sur les bases indiquées par la Commission
 « de 1884; le Gouvernement égyptien a jugé que la
 « question ainsi soulevée échappait par sa nature à la
 « connaissance de la Commission technique et ne
 « pouvait être réglée que par la voie diplomatique, à la
 « suite d'un échange de vues avec les Puissances inté-
 « ressées; aussi a-t-il cru devoir suspendre les séances
 « de la Commission jusqu'à ce qu'il soit intervenu une
 « entente. Je me réserve donc de soumettre ultérieu-
 « rement les modifications que le Gouvernement de Son
 « Altesse croirait devoir apporter à l'organisation
 « actuelle du Parquet. »

Conseils de conflits. — Au cours des discussions, le Gouvernement égyptien proposa la création de conseils de conflits qu'il jugeait indispensables pour mettre un terme aux différends qui s'élevaient soit entre les juridictions mixtes et consulaires, soit entre les juridictions mixtes et indigènes. La Commission se rangea à cet avis.

Le premier conseil projeté existait, il est vrai, depuis 1875, mais il s'agissait de le réorganiser, en étendant sa compétence aux conflits en matière civile. Il se composait jusqu'ici de quatre membres, deux consuls et deux magistrats; l'on décida qu'en cas de partage de voix, plus fréquent peut-être qu'on pourrait le croire, on nommerait un cinquième membre destiné à assurer une majorité, et que ce membre serait tiré au

sort parmi ceux proposés, si une entente à l'amiable ne pouvait se faire.

Le second devait connaître des conflits en matière civile et pénale et serait composé de quatre magistrats dont deux nommés par le vice-président de la Cour mixte, et les deux autres, par le président de la Cour indigène ; mais les délégués ne purent s'entendre pour le cas de partage des voix, plus à redouter encore que dans les causes où étaient intéressées les juridictions consulaires et mixtes ; pour ce motif, le projet fut repoussé par la Commission.

Des quelques réformes auxquelles la Commission avait adhéré aucune ne put aboutir. L'unité de juridiction en matière immobilière avait déjà amené de vives protestations de la part du Gouvernement égyptien. « Si l'intervention des tribunaux mixtes, disait le ministre des affaires étrangères d'Egypte, était acceptée par mon Gouvernement, dans les procès où un étranger est partie en cause, alors que les étrangers devraient relever uniquement des tribunaux indigènes pour toute action réelle immobilière, cette dérogation ne saurait s'étendre aux rapports entre indigènes sans dénaturer le caractère même de la juridiction mixte, qui n'est qu'une juridiction d'exception. »

Ce fut, d'ailleurs, la Réforme pénale qui, dans sa chute, entraîna toutes les autres. Le Gouvernement khédivial avait été effrayé de l'organisation si forte donnée, en 1885, au ministère public, organisation qui en avait fait « une sorte de Pouvoir dans l'Etat ». Il aurait voulu se réserver le droit de choisir, comme ses fonctionnaires, les membres du Parquet ; la Commission

s'y opposant, il est aisé de comprendre que, dès lors, le Khédive ne voudrait plus souscrire « à un surcroît d'autonomie qui ne lui laisserait pas même la possibilité de nommer un agent de police » (1).

(1) H. Lamba.

CHAPITRE III

Prorogation de 1894. — Procès de la caisse de la Dette.

SECTION PREMIÈRE

CIRCULAIRE DU 24 AVRIL 1893.

L'échec de toutes ses propositions ne découragea point cependant le Gouvernement égyptien. Toutefois, lors du renouvellement quinquennal de la juridiction mixte, il se garda bien de soumettre aux Puissances un nouveau projet relatif à la Réforme pénale ; mais, poussé par les conseillers anglais, espérant profiter de quelques défaillances de la part des Gouvernements étrangers dans la défense de leurs intérêts, S. A le Khédive demanda à l'Europe d'introduire toute une série de modifications. Tel fut le but de la circulaire du 25 avril 1893.

Cette circulaire, bien qu'elle ne donnât aucun résultat, mérite cependant d'être étudiée, car elle démontre

d'une façon péremptoire les tentatives d'annihilation progressive des tribunaux mixtes , annihilation qui aurait eu pour conséquence certaine l'établissement du protectorat britannique en Egypte.

S. E. Tigrane Pacha proposait donc aux Puissances la réduction du nombre des magistrats, la suppression du tribunal de Mansourah, la création de délégations de justice sommaire, ainsi que la fixation d'une limite d'âge ; il exigeait enfin la modification de l'article 9, conformément à ses vues. Ce sont ces divers projets qui, tous, recèlent un danger pour l'avenir de la Réforme judiciaire, que nous allons brièvement discuter.

S'inspirant d'un vœu de la Commission de 1884, le ministre des affaires étrangères d'Egypte proposait de réduire le nombre des magistrats appelés aux jugements. Sans doute à une réduction des juges correspondait une diminution dans les dépenses, mais serait-ce là une raison suffisante pour enlever aux étrangers une garantie qu'en 1875 on avait jugée indispensable de leur accorder ? Qu'advviendrait-il, désormais, dans un tribunal composé de trois juges seulement ? Précisément, ce que l'on avait sagement évité lors de l'établissement de la Réforme : la possibilité, pour le juge indigène, de faire pencher la balance en cas de divergence des juges européens.

Quant à supprimer le tribunal de Mansourah, rétabli en 1887, sur les vives instances des délégués de 1884, et à créer des délégations, il valait mieux, sur ces deux points, ne rien toucher à l'ordre de choses établi. On ne saurait nier que l'établissement de délégations de justice sommaire aurait une certaine utilité, en

mettant davantage la justice à la portée des justiciables ; mais on ne pourrait, cependant, affirmer *a priori* que la tendance à favoriser le développement du système du juge unique, si cher à l'Angleterre, soit excellente, car alors la sécurité des intérêts dépend trop de la capacité du magistrat (1).

La fixation d'une limite d'âge n'était pas non plus sans inconvénients. Si, dans la plupart des pays d'Europe, il est nécessaire qu'il en soit ainsi, tout au moins pour assurer l'avancement, ce besoin ne se faisait pas encore sentir en Egypte et l'on doit chercher l'origine de cette proposition dans un autre ordre d'idées. Parfois même, en Europe, on a vu, dans la limite d'âge, un procédé, commode, bien que très-régulier, pour remplacer des personnes attachées à un ancien régime par d'autres fonctionnaires plus dévoués ; ne serait-ce point dans cette intention que l'on poussait Tigrane Pacha à s'assurer la possibilité d'une telle substitution ? Il serait permis de croire que l'on redoutait trop l'indépendance de magistrats connaissant bien les besoins du pays et que l'on avait hâte de mettre à leur place des hommes, peut être pourrait-on dire plus dociles, mais, sans aller aussi loin, des hommes qui, en raison de leur inexpérience, seraient, sans s'en douter, moins hostiles à des réformes tendancieuses et moins énergiques dans la défense de leurs propres intérêts.

(1) La création de délégations de justice sommaire avait un autre inconvénient : trop multipliées, elles occasionneraient une diminution considérable des attributions des tribunaux proprement dits.

Il était donc préférable de ne rien changer au règlement que l'on avait adopté en 1875, et qui prévoyait tous les moyens propres à influencer le juge.

Du reste, Tigrane Pacha ne se faisait point illusion et savait quel était le sort réservé à ses propositions. Il n'attachait d'importance qu'à une seule : l'abandon, par les Puissances, de la thèse adoptée en matière immobilière par la Commission de 1890. C'était là une des conditions *sine qua non* de l'adhésion de l'Égypte à la prorogation de la Réforme. On pourrait être étonné de cette insistance singulière sur ce point, alors que jusqu'en 1883, pendant presque dix ans, le Gouvernement égyptien se contentait de la jurisprudence constante de la Cour. C'est qu'à ce moment deux événements importants étaient survenus dans la vie de ce pays : la création des tribunaux indigènes et l'occupation anglaise. C'était en faveur des tribunaux indigènes que le Gouvernement khédivial avait à cœur de résoudre cette question ; on ne peut nier qu'il en avait parfaitement le droit et, très probablement, s'il eût été seul, une transaction serait intervenue. Mais ce ton hautain, pris par Tigrane Pacha, cadre trop bien avec les habitudes britanniques pour ne pas pouvoir prétendre qu'en cette occasion le ministre des affaires étrangères n'était que le porte-parole de l'agent anglais pour qui, il faut le remarquer, les tribunaux indigènes sont un véritable instrument de règne et c'est bien là ce qui doit éveiller l'attention de l'Europe.

Cependant, dans un esprit de conciliation évident, influencée, sans doute, par la jurisprudence de la Cour, l'Europe, à l'encontre de la décision de ses délégués

lors de la précédente Commission, accepta la proposition du Gouvernement égyptien; seuls la France, le Portugal et l'Autriche y firent opposition. Ce refus partiel eut néanmoins pour conséquence l'ajournement de la question et obligea le Gouvernement à la soulever de nouveau dans sa circulaire de 1897 (1).

SECTION DEUXIÈME

PROCÈS DE LA CAISSE DE LA DETTE. — LA CAISSE DE LA
DETTE. — EXPÉDITION DE DONGOLA.

En 1894 les tribunaux mixtes avaient vu leur existence prolongée pour cinq nouvelles années. C'est durant cette époque que se passa un événement considérable qui devait avoir, dans la suite, une influence singulière sur le maintien de la Réforme: il s'agit du procès de la Caisse de la Dette.

Bien qu'il ne rentre pas dans le cadre de cette étude d'examiner la situation financière de l'Egypte, cette question devait avoir, dans les affaires de ce pays, une

(1) L'acceptation de la proposition de Tigrane Pacha entraînait, d'ailleurs, l'établissement d'un conseil de conflits, que l'unité de juridiction en matière immobilière rendait inutile. Tigrane avait prévu son organisation, mais pouvait-on accorder sa confiance à un Conseil (2 mag. ind., 2 mag. mixtes et 1 membre choisi par le Gouvernement) dont le cinquième membre serait choisi par le Gouvernement égyptien en dehors des Puissances?

importance telle que nous croyons nécessaire, cependant, d'en faire brièvement l'historique.

La Dette égyptienne qui, en 1863, s'élevait à trois millions de L. E., s'était accrue rapidement, en raison des folles dépenses d'Ismail Pacha ; en moins de 15 ans, en 1876, c'était près de cent millions de L. E. que l'Égypte devait à ses créanciers. La Réforme judiciaire venant d'être instituée, et le Khédive s'étant reconnu justiciable des tribunaux mixtes, les étrangers se présentèrent devant eux pour saisir les gages affectés à leurs créances. L'indépendance dont fit preuve à cette occasion la juridiction mixte faillit lui être fatale et, sans l'intervention de l'Europe, il lui eût été difficile, je crois, de conjurer le danger. Mais, du moment que le Gouvernement égyptien reconnaissait aux créanciers étrangers un recours judiciaire contre lui, il était obligé, s'il ne pouvait les satisfaire, de procéder à une liquidation de sa dette et à conclure avec eux un concordat. C'est ainsi que la réorganisation des finances et des obligations de l'Égypte allait être le complément logique et immédiat de la Réforme judiciaire.

Après les nombreuses négociations, les essais qui caractérisèrent les deux périodes du contrôle et du condominium de 1876 à 1882, ce fut à une Commission internationale que revint l'honneur d'établir le régime financier de l'Égypte, avec pour base la loi de liquidation du 17 juillet 1880. Les modifications diverses que subit, avec les années, cette organisation, ont toujours eu pour résultat de l'établir sur des bases plus larges, témoin la convention de Londres de 1885, la participation des Puissances à la garantie de l'emprunt, enfin,

leur intervention reconnue dans l'emploi des économies provenant des conversions de 1890.

Une fois liquidées, les dettes égyptiennes devenaient l'Unifiée, la Privilégiée, la Domaniale et la Daïra Sanieh, auxquelles vint s'ajouter l'emprunt garanti.

On avait créé divers organes représentatifs de la collectivité des créanciers et qui devaient subsister jusqu'à l'amortissement définitif des diverses dettes. Le principal était la Caisse de la Dette. Créée en 1876, par le décret khédivial du 2 mai, la loi de liquidation en fit une institution internationale où toutes les grandes Puissances eurent bientôt un représentant. Sans doute, les commissaires sont des fonctionnaires égyptiens, nommés par le Khédivé, mais la désignation préalable par leurs gouvernements respectifs, en garantissant leur indépendance, en fait aussi des fonctionnaires internationaux.

En tant qu'organe représentatif des intérêts des créanciers, la Caisse est gardienne de leurs droits, et peut, éventuellement et en leur nom, intenter contre l'Etat égyptien l'action judiciaire devant les tribunaux mixtes. Sa compétence s'étend à l'Unifiée, à l'emprunt garanti et à la Privilégiée (1).

Les deux autres emprunts : Daïra-Sanieh et Domanial, datant de 1877 et 1878, avaient pour gages certains domaines, dont l'administration appartenait à deux Commissions différentes, toutes deux internationales (2). Mais, tandis que la Commission de la Daïra fait le

(1) C'est l'article 88 de la loi de liquidation qui règle cette nouvelle extension des pouvoirs de la Réforme.

(2) Ces Commissions sont composées de trois membres : un Français, un Anglais, un Egyptien.

service de la Dette, exploite les terres hypothéquées, et représente les créanciers ; les commissaires des Domaines n'ont qu'à administrer les propriétés qui sont engagées (1).

La Caisse de la Dette, cependant, n'était pas qu'un mandataire auquel les porteurs de titre avaient confié la défense de leurs intérêts. Conformément au décret de 1876, elle devait jouer un double rôle et être aussi un conseil de surveillance et d'administration des finances égyptiennes. En cette qualité, elle encaisse directement des agents de recettes, auxquels elle donne décharge, soit les revenus appliqués à des dettes déterminées, comme pour la Dette privilégiée, soit les revenus appliqués à la généralité des Dettes. Sur ces fonds, la Caisse fait le service des divers emprunts, paye les coupons et veille à l'amortissement ; contrôle du gouvernement égyptien, elle procède avec lui à des règlements de comptes. Aucune modification des impôts donnés en gage, aucun emprunt ne peut avoir lieu, sans son autorisation ; en un mot elle est qualifiée pour intervenir dans tout acte d'administration susceptible de porter préjudice aux droits des créanciers.

Afin de couvrir le service annuel de la Dette, au cas d'insuffisance des revenus affectés, le décret du 12 juillet 1888 a prévu un fonds de réserve général, jusqu'à concurrence de 2 millions de L. E (2), « alimenté par la

(1) Quant à la Domaniale, c'est la maison Rothschild qui en fait le service.

(2) Autrefois le gouvernement égyptien pouvait seulement obtenir des avances en compte courant, jusqu'à un million de L. E.

moitié de l'excédent des revenus engagés sur le service annuel de la Dette et la moitié des revenus non engagés qui restent après que le budget de l'Etat se trouve couvert. » Ce fond devait, en outre, venir en aide au budget normal, en cas d'insuffisance des revenus et parer aux dépenses extraordinaires engagées conformément à l'avis préalable de la Commission. La Commission est juge d'accorder sur ces fonds au Gouvernement khédivial certaines avances pour des objets déterminés et de nature à augmenter le gage des créanciers.

Les événements de 1882 et l'occupation anglaise avaient eu leur contre-coup au Soudan. Ces populations que les abus du Gouvernement égyptien avaient déjà rendues hostiles, levèrent l'étendard de la révolte. A la suite de tentatives malheureuses pour la répression de ce mouvement, qui se généralisait au contraire; les anglo-égyptiens décidèrent le Gouvernement khédivial à abandonner, temporairement au moins, le Soudan, et le Khédivat rentra dans ses frontières de 1820. Le madhisme devint alors tout puissant; cependant la prise de Karthoum, en 1885, la défaite de l'émir de Dongola, à Tocki, l'occupation de Tokar lui portèrent un coup mortel; la force expansive du madhisme était brisée, le Soudan était ouvert à la pénétration égyptienne. Les Anglais voyant leur œuvre assez avancée en Egypte, trouvant, d'ailleurs, dans l'expédition soudanaise, un excellent moyen pour justifier le maintien de l'occupation britannique, prirent l'offensive. Seules, les ressources manquaient; on songea, dès lors, au fond de réserve générale. Espérant que, sous le fallacieux pré-

texte de la reconquête du Soudan, les Puissances ne pourraient opposer un refus, le Gouvernement anglais proposa même de demander leur assentiment. Toutes les Puissances, consultées, acquiescèrent en effet ; seule la France ne voulut pas se prononcer de suite et demanda, avant d'accorder son concours, quelques renseignements complémentaires (1).

(1) Voici la réponse faite par le ministre des Affaires étrangères à une question qui lui était posée à ce sujet :

Messieurs, le Gouvernement français a reçu une communication du Gouvernement britannique, relative à un projet d'expédition de l'armée égyptienne sur Dongola et aux dépenses qu'entraînent cette expédition. Le Gouvernement britannique propose, pour faire face à ces dépenses, de prélever une certaine somme sur le fond de réserve générale.

Il a besoin, à cet effet de l'autorisation de la Commission de la Dette et il a demandé le concours du Gouvernement français.

Un semblable projet pourrait soulever les objections les plus sérieuses au point de vue financier et politique.

Au point de vue financier, il tend à engager les intérêts des porteurs des titres de la Dette, dont les trois quarts sont entre les mains de Français, d'une façon directe et à cause de l'affectation du fonds de réserve et à cause du danger qui résulterait des dépenses d'une semblable expédition pour les finances égyptiennes. En effet, cette expédition d'un caractère mal défini, pourrait entraîner des dépenses illimitées qui absorberaient de nouvelles sommes s'étendant éventuellement à la totalité des fonds de réserves, sinon au-delà.

Dans ces conditions financières, la proposition qui nous est faite paraît exiger le consentement unanime des Puissances.

Elle paraît l'exiger également au point de vue politique, à cause de la modification profonde et inattendue qu'une semblable expédition apporterait nécessairement aux conditions

Malgré cette opposition, la Commission de la Caisse de la Dette fut convoquée et, le 26 mars 1896, par quatre voix contre deux, on vota le prélèvement de 500.000 L. E. et la remise immédiate de 205.000 L. E. Les commissaires français et russe s'étaient retirés, après avoir vainement démontré l'incompétence de la Commission pour prendre une décision sans une autorisation spéciale de tous les Gouvernements intéressés.

MM. Louis et Yonine protestèrent aussitôt auprès du gouvernement égyptien (26 mars 1896). M. Herbault, de son côté, au nom d'un syndicat de porteurs de titres de la Dette unifiée, signifia au Gouvernement la défense d'ordonnancer à la caisse de la Dette quel paiement que ce soit relatif à l'expédition soudanaise, et l'assigna devant les tribunaux mixtes, de conjoint avec les commissaires, pour les faire condamner à remettre à la Caisse les sommes qui y avaient déjà été prises.

Le 21 avril 1896, MM. Louis et Yonine, en vertu

actuelles de l'occupation de l'Egypte en attirant sur ce pays des dangers qui ne le menacent pas actuellement. Ces dangers qui résulteraient de l'exaltation du fanatisme, pourraient même s'étendre aux possessions de la France et des autres nations européennes en Afrique. En tous cas, elle tendrait à prolonger indéfiniment une occupation dont le Gouvernement britannique a constamment reconnu le caractère provisoire.

Avant d'accorder son concours, le Gouvernement français a dû demander sur divers points, des éclaircissements. Je prie la Chambre de se contenter de ces indications, étant donné qu'une échange de vues se poursuit entre les Gouvernements.

•

de l'article 38 de la loi de liquidation, demandèrent aussi au tribunal de déclarer illégal le vote du 26 mars et de faire restituer les fonds déjà versés au gouvernement de Son Altesse. D'autre part, M. Boutteron, commissaire français des Domaines, estimant que le décret du 12 juillet 1888 avait été violé par le prélèvement et qu'il était ainsi porté atteinte aux droits des créanciers de la Dette Domaniale, porta également plainte devant la juridiction mixte.

Une quatrième intervention se produisit encore, celle d'un syndicat de porteurs de titres, mais pour conclure en faveur du Gouvernement égyptien et de la majorité des commissaires de la Dette. On ne saurait comprendre pareille intervention, si manifestement contraire aux intérêts de tous les porteurs de titres ; mais, composé d'anglophiles, ce syndicat n'agissait pas sans motifs et la concession des chemins de fer de Ben-Ha à Mansourah et de Zagazig à Mansourah, que lui fit le Gouvernement égyptien, ne suffit-elle pas à expliquer la singularité de l'intervention (1) ?

Le tribunal mixte du Caire rendit son jugement le 8 juin. S'étant déclaré compétent, il dit le prélèvement fait en violation des droits reconnus aux créanciers et condamne par défaut le Gouvernement égyptien à payer à la caisse la somme de 350,000 L. E. avec intérêts à raison de 5 %/o, à partir du 26 mars et du 18 avril 1896, et ordonne aux commissaires de

(1) Cette décision fut prise sans l'avis favorable du Comité des Chemins de fer ; il en résulte une violation des droits accordés aux créanciers de la Dette privilégiée.

retenir toutes sommes qu'ils pourront ultérieurement avoir en mains pour le compte du Gouvernement, jusqu'à concurrence des sommes et intérêts dûs par lui et de les restituer au fonds de réserve. Il donnait mandat aux commissaires français et russe de poursuivre l'exécution du jugement et condamnait le Gouvernement aux dépens, vis-à-vis de presque tous les demandeurs ou intervenants (1).

Les membres de la majorité de la Caisse, ainsi que le Gouvernement khédivial, avaient soutenu l'incompétence du tribunal mixte du Caire. Certes, MM. Money, Morana, baron de Richtofen et comte Zaluski avaient tort de prétendre que l'action intentée contre eux, n'étant point fondée contre le Gouvernement égyptien, ne l'était pas non plus à leur égard. Les commissaires de la Dette remplissent, à n'en pas douter, le rôle de mandataires des porteurs de titres et, sur ce point, l'on ne peut nier que le tribunal avait qualité pour statuer sur l'action des mandants en reddition de compte contre les mandataires.

La question à l'égard du Gouvernement égyptien était plus délicate. Celui-ci avait, en effet, déclaré que décision qu'il avait prise, d'accord avec la Caisse de la Dette, constituait un acte de souveraineté qui échappait par sa nature à l'autorité judiciaire, conformément à l'article 11 du Règlement d'organisation judiciaire, d'après lequel les tribunaux mixtes ne peuvent inter-

(1) A l'exception, toutefois, du syndicat Zervudachi-Stagni et consorts, intervenu en faveur du gouvernement.

prêter ni arrêter l'exécution d'une mesure administrative. La Caisse formerait donc, en quelque sorte, un Parlement international dont les décisions donneraient toute facilité au Gouvernement égyptien pour déroger aux décrets internationaux. Sans doute, plusieurs fois la Caisse de la Dette a été investie de délégations politiques ou législatives, mais toujours à titre essentiellement temporaire; il en fut ainsi à l'occasion du projet de loi sur les timbres et patentes, et il suffit de rappeler, à cet égard, les réserves expresses faites par le ministre français, que cette délégation n'avait « qu'un caractère exceptionnel et ne constituait à aucun degré une extension de compétence pour l'avenir. » Ce n'est donc bien que par exception que les commissaires de la Dette remplissent un mandat politique et que, en principe, ils ne sont que des représentants légaux des porteurs de titres, n'ayant qu'un mandat de droit civil.

D'ailleurs, la demande de MM. Louis et Yonine ne contestait en rien le pouvoir souverain de S. A. le Khédive de faire l'expédition de Dongola; seulement « les traités internationaux qui régissent les emprunts publics égyptiens, constituent une limitation à l'exercice du droit éminent de l'Etat emprunteur, et conféraient aux porteurs de titres une base légale de droits acquis, dès lors les tribunaux mixtes étaient compétents, aux termes de l'article 11, pour statuer sur les atteintes que tout acte gouvernemental, toute mesure d'administration contraire à ces traités, pouvait faire subir aux droits d'étrangers porteurs de titres ».

Quelle était, du reste, la destination des fonds de

réserve générale ? En 1888, le Gouvernement égyptien, par une lettre du 19 janvier, faisait connaître aux commissaires de la Dette qu'il avait l'intention de créer un fonds de réserve afin de « parer aux diminutions de revenus ou aux charges extraordinaires qui, à la suite d'événements imprévus, peuvent déranger l'équilibre du budget et aux incertitudes des déficits essentiellement variables des Domaines et de la Daïra Sanieh ». A cette lettre la Commission répondit par un avis favorable, car elle reconnaissait « quels avantages présenterait, pour les créanciers mêmes de l'Etat, la constitution d'un fonds de réserve pouvant, le cas échéant, pourvoir à l'insuffisance des revenus affectés et créer ainsi une garantie de plus pour le service de la Dette » (1). A la suite de cet accord, le Gouvernement égyptien crut pouvoir demander aux Puissances leur assentiment au projet et le ministre des Affaires étrangères remit aux divers Gouvernements la note suivante, fort suggestive : « Le Gouvernement de Son Altesse le Khédive vient de décider la création d'un fonds de réserve en vue de parer aux diminutions de revenus et aux charges extraordinaires qui peuvent accidentellement déranger l'équilibre budgétaire de l'Etat. Le but de cette mesure et les moyens propres à en assurer la réalisation ayant rencontré l'avis favorable de la Caisse de la Dette, le Gouvernement, de concert avec MM. les commissaires, a élaboré un projet de décret qui règle l'organisation du fonds de

(1) *Revue générale de Droit international*. Babled.

réserve, son emploi et les dispositions législatives à intervenir pour sa constitution. Les porteurs de titres obtiendraient ainsi une garantie de plus, par ce fait que, en cas d'insuffisance des revenus affectés, la réserve est, en première ligne, appelée à parfaire les sommes nécessaires au service des dettes dont la Caisse de la Dette publique est chargée. » Ne ressort-il donc pas très clairement, de toutes ces déclarations, que la création du fonds de réserve a été faite, non pas uniquement, mais surtout en vue de faire face au danger possible d'une diminution des ressources ?

L'alinéa 3 de l'article 3 du décret de 1888 permet bien d'employer le fonds de réserve général à des dépenses budgétaires extraordinaires. L'on pourra, peut-être, être tenté de comprendre dans cette catégorie les dépenses nécessitées par l'expédition anglo-égyptienne et dire que la Caisse était compétente pour accorder le prélèvement demandé. En admettant que cela soit exact, il eût fallu, en tout cas, l'unanimité des voix ; mais il est certain, au contraire, que la disposition du fonds de réserve général, en vue d'une expédition militaire, ne rentre pas dans les attributions de la Caisse de la Dette. Les correspondances échangées entre le Gouvernement égyptien et la Commission de la Dette le démontrent d'une façon péremptoire (1).

Par « extraordinaires », il est sûr que l'on ne voulait viser que des dépenses accidentelles, telles que celles

(1) Cette argumentation est celle du tribunal du Caire et de la Cour d'Alexandrie. R. G. D. I. P.

occasionnées par une crue anormale du Nil, l'incendie de bâtiments, en un mot des dépenses obligatoires provenant de causes qui peuvent amener une diminution de revenus et rompre l'équilibre du budget. C'est, d'ailleurs, l'interprétation donnée à l'alinéa 3, par sir Milner (1), dans un livre qui eut, dès son apparition, une certaine vogue : *England in Egypt*. « L'Egypte, « dit-il, est un pays dont les revenus sont exposés, dans « une proportion exceptionnelle, à être affectés par des « accidents naturels. Que le Nil soit exceptionnelle- « ment haut ou exceptionnellement bas, dans une « année quelconque, le budget est complètement bou- « leversé, quoique le budget de l'Etat soit essentielle- « ment bon. Dans ces conditions un fonds de réserve « est de première nécessité ».

Le Gouvernement égyptien prétendait bien que, dans sa pensée, c'était à la reconquête du Soudan qu'il songeait quand il parlait de dépenses extraordinaires, mais rien, dans ses actes, ni dans ses communications, ne pouvait faire prévoir qu'il pouvait en être ainsi, surtout que, peu de temps auparavant, M. Gladstone avait autorisé M. Waddington à faire savoir à M. de Freycinet que son Gouvernement avait renoncé définitivement à toute tentative de reprendre Dongola. L'affaire, d'autre part, n'était pas sans précédent et l'interprétation restrictive avait déjà prévalu lorsqu'en 1890 le gouvernement proposa d'affecter une partie des fonds

(1) Sir Milner est aujourd'hui lord Milner, haut commissaire au Cap, envoyé par l'Angleterre avant la guerre sud-africaine.

de réserve générale à des dépenses militaires, cependant d'ordre intérieur.

Tels furent les motifs qui dictèrent au tribunal son jugement. Ce jugement ne fut pas sans soulever les critiques les plus vives de la part des partisans de la politique britannique, mais les esprits se calmèrent bientôt, tous mettant leurs espérances dans le verdict de la Cour. Le Gouvernement égyptien venait, en effet, d'en appeler à elle, se fondant toujours sur l'incompétence du tribunal mixte, en raison du caractère d'acte souverain de la décision de la Caisse du 26 mars. Quelle allait être, en effet, la solution à laquelle allait s'arrêter la Cour d'Alexandrie? Comment, toutefois, réfuter les puissants arguments des juges du Caire? Au fait, le 2 décembre 1896, le Cour mixte confirma en tous points le jugement du 8 juin et le Gouvernement égyptien, en exécution de cet arrêt, restitua au fonds de réserve de la Caisse de la Dette les 500,000 L. E. qu'il en avait indûment détournées.

Ainsi se termina ce procès où étaient engagés de si importants intérêts. Se mettant au-dessus des passions les magistrats de la Réforme avaient appliqué la loi.

Cet arrêt produisit une vive émotion en Angleterre et les journaux britanniques (1) manifestèrent leur mauvaise humeur en critiquant à l'envi le jugement qu'ils

(1) Le *Times*. — De sanction, le jugement de la Cour d'appel en semble dépourvu. D'autre part, si sa compétence est reconnue, dans ce cas, il est impossible d'assigner aucune limite à son pouvoir qui serait celui de contrôler toute la politique du Gouvernement égyptien et tous les événements qui se passent en

avaient attendu avec tant d'impatience. Quelques hommes politiques ne surent pas non plus garder la réserve qui eût été de règle en pareille circonstance. « La Cour mixte d'appel a décidé, déclara sir Michaël Hicks Beach, chancelier de l'Echiquier, que n'importe quel membre isolé de la Caisse de la Dette pourrait en appeler à elle de la décision de tous les autres membres de la Commission et permettre ainsi à cette Cour d'appel — qui est elle-même une création des grandes Puissances — de juger et de rejeter toute décision, sauf les décisions unanimes, de la Commission de la Dette, dans des matières qui ont été spécialement soumises à cette dernière par les Puissances. Cette décision me paraît presque absurde. Il y a un fonds de réserve qui, au moment de l'expédition de Dongola, s'élevait presque à 275.000 livres. Il avait été accumulé grâce à la sage administration du Gouvernement égyptien agissant sous notre direction. Son existence même n'avait pas

Egypte. Le jugement déclare que le tribunal de 1^{re} instance n'avait aucun droit de charger les commissaires français et russe de la Caisse de la Dette de l'exécution du jugement. Et, cependant, il omet complètement de dire qui en est chargé. Qui donc maintenant, a le droit d'agir ? Pas les porteurs, puisque le jugement ne leur donne pas le *locus standi*, pas les membres dissidents de la Caisse, puisqu'il les exclut expressément. Est-ce donc la Caisse en entier ? Nous ne pouvons trouver d'autre solution. Mais la Cour a décidé que la Caisse doit être unanime ; la dissension d'un seul membre peut paralyser l'activité de tous ; or les quatre membres qui ont autorisé l'avance de l'argent ne seront pas pressés pour en demander la restitution.

Ainsi le Gouvernement n'a qu'à attendre que cette singulière Cour indique comment ses augustes décrets peuvent être obéis.

d'autre cause. Le Gouvernement égyptien décida qu'il était nécessaire qu'une partie du fonds de réserve fût consacrée aux dépenses de l'expédition de Dongola. Nous qui, après tout, sommes responsables de la sécurité de l'Égypte, nous avons accordé notre approbation aux vues du Gouvernement égyptien. La majorité des grandes Puissances fut du même avis, mais tout a été annihilé par le verdict de la Cour mixte d'appel. Je crois devoir dire que, dans mon opinion, lorsque, l'année prochaine, l'époque viendra où la constitution et les attributions de la Cour mixte devront faire l'objet d'un nouvel examen, *une très grave question doit et ne peut manquer d'être soulevée sur ce que seront, à l'avenir, leur pouvoir et leur autorité ; celle de savoir si elles seront autorisées à se mêler ainsi d'affaires qui ont été délibérément déferées par les grandes Puissances à un tout autre tribunal* ».

Un semblable langage devait éveiller bien des inquiétudes et provoquait, de la part de la France, une réponse catégorique. Interrogé par un membre de notre Parlement, M. Hanotaux, ministre des Affaires étrangères, le fit en ces termes : « J'ai remarqué, par exemple, que l'on avait parlé avec beaucoup de vivacité de la juridiction mixte en Égypte ; on a même été jusqu'à prédire sa fin prochaine. Permettez-moi de dire que c'est peut-être aller un peu vite en besogne. Je ne me demande pas si l'opinion eût été la même au cas où le verdict de la Cour d'Alexandrie eût été différent. En tout cas, on avait accepté ce juge, on avait plaidé devant lui, pourquoi ne pas s'incliner devant sa sentence ? »

« Croit-on qu'on avancerait beaucoup les choses en

Egypte, si on avait jeté le discrédit sur une institution créée par l'Europe, née de besoins urgents et permanents, à l'abri de laquelle les populations et les colonies étrangères vivent en paix, qui a fait ses preuves depuis des années et alors qu'il est impossible de se demander par quoi on la remplacerait ? »

Ce n'était pas, cependant, une vaine menace que la menace de l'Angleterre. On en trouve la preuve dans la circulaire du 16 novembre 1897, envoyée aux Puissances pour demander la prorogation des tribunaux mixtes dont les pouvoirs expiraient le 1^{er} février 1899.

CHAPITRE IV

Commission internationale de 1899.

Le Gouvernement égyptien s'étant heurté à l'opposition des tribunaux mixtes dans l'affaire de la Caisse de la Dette, en conçut une vive irritation et notifia aux Puissances (en 1897) que son acquiescement au renouvellement des pouvoirs de la Réforme serait subordonné à l'adoption des propositions suivantes :

1^o Modification de l'article 11 du Règlement organique, de façon à écarter désormais toute ingérence du pouvoir judiciaire dans les actes du gouvernement ou d'administration générale ;

2^o Modification de l'article 9 du même Règlement dans un sens restrictif de la juridiction mixte.

Le ressentiment de l'Angleterre était donc bien implacable et, une fois encore, le Gouvernement égyptien se faisait le complaisant serviteur des intrigues anglaises (1).

(1) Voici un article du *Times* au sujet de la circulaire du gouvernement égyptien :

« Les pouvoirs des tribunaux mixtes expireront le 1^{er} fé-

Nous avons eu déjà l'occasion de voir toute l'étrangeté des conditions mises par le Gouvernement anglo-égyptien à la prorogation des tribunaux mixtes, aussi nous n'y reviendrons pas. Nous nous bornerons à faire l'étude des travaux de la Commission internationale dont S. E. Boutros Pacha sollicita la réunion, en suite du refus opposé par les Puissances à des propositions qui ne tendaient à rien moins qu'à rendre absolument illusoire la tutelle judiciaire et financière que l'Europe exerceait, depuis plus de 20 ans, en Egypte.

Réunie dès le commencement de 1898, cette Commission internationale nomma de suite une sous-Commission. Celle-ci était composée des délégués techniques que les consuls généraux, membres de la Commission plénière, avaient été autorisés à s'adjoindre, c'est-à-dire des magistrats des tribunaux et de la Cour.

Il est incontestable que nul mieux que ces magistrats ne pouvait connaître les réformes qu'il était utile d'apporter à la juridiction mixte. La plupart, en effet,

vrier 1899, à moins d'avoir été préalablement renouvelés. Le Gouvernement égyptien est disposé à les renouveler à la condition que ses propositions soient acceptées. La principale porte sur la limitation de la juridiction des Cours mixtes, en ce qui concerne les actes souverains du gouvernement égyptien et, en outre, les procès entre indigènes. Actuellement, nombre de ces procès sont portés devant les tribunaux mixtes, grâce à l'emploi de noms étrangers donnés comme défendeurs ou comme plaignants. Dans ces deux cas, la juridiction, maintenant revendiquée et exercée par les tribunaux mixtes, constitue une usurpation et le Gouvernement khédivial demande à ce que les attributions de ces tribunaux soient réduites à de raisonnables limites. »

résidaient depuis fort longtemps déjà en Egypte, et quelques-uns avaient même pris part aux travaux préparatoires à l'institution de la Réforme. Cependant, lord Cromer crut devoir oublier qu'il y avait aussi dans les tribunaux mixtes des juges anglais. Au lieu de choisir, comme le firent tous les représentants des Puissances, un fonctionnaire international, le Consul général de la Grande-Bretagne s'adjoignit un sujet anglais, fonctionnaire égyptien, M. Mac Illwraith, substitut du contentieux de l'État d'Egypte, conseiller judiciaire par intérim du Gouvernement de son Altesse le Khédive (1). Il ne faudrait pas, toutefois, conclure de ce choix que M. Mac Illwraith fût d'une compétence exceptionnelle. S'il fut désigné, c'est que c'était en lui que le jingoïsme britannique avait mis toutes ses espérances.

Avant d'analyser les décisions prises par la sous-Commission, il nous faut exposer et discuter les diverses propositions du Gouvernement égyptien.

SECTION PREMIÈRE

ARTICLES IX ET XI

ARTICLE XI

L'article 11, nous l'avons vu, est le fondement de la compétence administrative des tribunaux de la Réforme. C'est en vertu de cet article, application particulière

(1) Sir Scott, conseiller judiciaire, avait été envoyé en congé, ce qui présageait une disgrâce prochaine.

de l'article 10, que le Gouvernement égyptien, pouvoir administratif, relève de la juridiction mixte.

Telle fut, du reste, l'interprétation que la Cour d'Alexandrie donna toujours de l'article 11. La Cour, d'autre part, s'inspira constamment, dans chaque cas particulier, d'une déclaration de M. Mancini, déclaration qui déterminait très nettement les limites de l'exercice de la compétence des tribunaux, à l'égard des questions administratives. « Tant que l'administration égyptienne, a-t-il dit, agira discrétionnairement dans le cercle de ses attributions, quelque dommage ou quelque avantage que ses actes puissent apporter aux intérêts des Européens, les nouveaux tribunaux et la Cour devront y rester étrangers et s'abstenir de toute ingérence en tout ce qui se réfère à l'acte administratif; mais si, au contraire, cet acte impliquait violation ou lésion d'un vrai droit légitimement acquis par un Européen, cela suffirait pour donner ouverture à la compétence judiciaire ».

Le Gouvernement égyptien ne conteste, d'ailleurs, pas cette interprétation; Boutros Pacha dans sa circulaire, reconnaît volontiers que « les membres de la Commission de 1869 ont voulu donner, par l'article 11, aux tribunaux mixtes les mêmes droits qui sont accordés aux tribunaux ordinaires dans les pays d'Europe où il n'existe pas de tribunaux administratifs »; que l'article 11 dans sa teneur actuelle a eu pour but de reproduire le système de compétence institué en Italie par la loi du 20 mars 1865, articles 2, 3 et 4, mais, ajoutait-il, « contrairement à l'esprit qui a dicté l'article 11 et au principe de la séparation des pouvoirs,

les tribunaux mixtes se sont crus en droit de statuer sur tous les actes du gouvernement égyptien, sans distinguer les actes de souveraineté, destinés à assurer le fonctionnement régulier de l'Etat et l'accomplissement de ses fins naturelles, actes qui, par cela même, doivent échapper à leur compétence, et les mesures qui ne sont que des actes individuels pouvant léser des droits acquis en vertu du Code civil. »

Cette déclaration faisait une allusion directe aux débats tout récents encore du procès de la Caisse de la Dette. Les tribunaux mixtes avaient donc méconnu la distinction fondamentale entre l'acte de gouvernement et l'acte d'administration ; ils avaient violé le grand principe de la séparation des pouvoirs. C'était du moins, ce que prétendait le Gouvernement khévidial ou plutôt le Gouvernement anglo-égyptien qui ne pouvait pardonner l'arrêt mémorable de la cour d'Alexandrie (1).

Sans doute l'acte de souveraineté doit échapper à la connaissance de l'autorité judiciaire, mais, qu'est-ce qu'un acte de souveraineté ? « Tout y est sujet à contestation, la définition de ces actes, les règles qui leur sont applicables et jusqu'à leur existence comme groupe soumis à des principes particuliers » (2). Pour les uns, l'acte du gouvernement a une nature permanente ; mais, sur les caractères essentiels qui lui servent de critérium, nul n'est d'accord et l'on se contente d'énumérations purement arbitraires que chacun fait varier à son gré.

(1) Voir l'art. du *Times* cité plus haut en note.

(2) « Les Actes de Gouvernement », par Brémont dans la *Revue du Droit public et de la Science politique en France et à l'Etranger*.

D'autres estiment que tout acte administratif, quel qu'il soit, particulier ou général, peut être, ou non, un acte de gouvernement suivant l'intention de son auteur. Cette théorie nous paraît singulièrement dangereuse, car elle est trop commode pour justifier les abus de pouvoir.

Il serait peut-être plus exact de ne point faire de l'acte de souveraineté une catégorie spéciale des actes administratifs. Il n'y aurait qu'une distinction beaucoup plus vague entre les actes d'administration ordinaires et les actes d'administration extraordinaires pour lesquels tout recours contentieux serait impossible.

Dans sa circulaire le Gouvernement égyptien prétend, de son côté, que les actes de souveraineté sont « ceux « destinés à assurer le fonctionnement régulier de « l'Etat et l'accomplissement de ses fins naturelles ». S. E. Boutros Pacha déclare même que doivent rentrer dans cette catégorie et échapper, comme tels, à la compétence de l'autorité judiciaire « les mesures prises par le Gouvernement dans l'intérêt général de l'Egypte et les actes qu'il pose en vue de l'exécution ou de l'application des lois et des règlements d'administration publique

Une semblable définition, convenant à toute espèce d'actes administratifs, ne peut certainement guère faciliter la compréhension d'un tel sujet ; mais, en admettant que cette formule fût exacte, même en Egypte, dans les rapports de l'Etat égyptien avec ses sujets, elle ne l'est plus si nous considérons les rapports de l'Etat égyptien avec les étrangers ; dans ce dernier cas, il est presque impossible de définir et de limiter l'acte de souveraineté.

En Egypte, les rapports entre l'Etat et les étrangers sont, en effet, d'une nature toute particulière. Alors qu'en Europe, en France par exemple, les étrangers sont soumis exclusivement à la loi territoriale, ici, les liens qui les rattachent à l'Etat sont des liens contractuels résultant d'accords internationaux; leur condition est souverainement réglée par les Capitulations. L'étranger reste soumis à sa loi personnelle et la loi égyptienne ne lui est point applicable, du moins sans le concours de la Puissance à laquelle il appartient.

Le Gouvernement égyptien, pleinement souverain à l'égard de ses sujets indigènes, ne jouit plus de la plénitude de souveraineté à l'égard des étrangers, car cette souveraineté ne peut s'exercer que concurremment avec les Etats étrangers. Dès lors, un acte unilatéral du Gouvernement khédivial ne constituera jamais, à l'égard de l'étranger, un acte souverain, même si cet acte était destiné à assurer le fonctionnement régulier de l'Etat et ses fins naturelles. Pour qu'un acte puisse obliger un étranger, il lui faut le concours, l'adhésion de la Puissance dont il dépend. C'est là, une condition essentielle, toutes les fois que l'acte d'administration sera de nature à modifier, à supprimer des garanties, des droits acquis résultant de conventions internationales. En dehors de cette condition, la souveraineté de l'Etat égyptien n'est plus qu'une souveraineté incomplète, insuffisante, pour arrêter la compétence administrative des tribunaux mixtes.

Il n'est pas difficile, maintenant, de prouver que la Cour d'Alexandrie a toujours respecté le principe de la séparation des pouvoirs, ainsi limité par les Capitulations.

De nombreux arrêts (1) rendus par la Cour, en la matière, démontrent d'une façon péremptoire que les tribunaux mixtes ne se sont déclarés compétents que pour statuer sur le préjudice et les dommages causés par un acte du Gouvernement égyptien, que lorsque cet acte était purement unilatéral et ne constituait pas, de

(1) A ce sujet, trois arrêts célèbres : Arrêt Carpi, 3 mai 1876 ; arrêt Sursock, 22 avril 1880 : R. O. T. V., p. 225 ; jugement du Caire, du 9 décembre 1884.

1^o Arrêt de 1876. — Le Gouvernement égyptien avait prorogé pour trois mois, l'échéance des bons du trésor ; un étranger demanda le paiement intégral. La Cour déclara que l'Etat ne pouvait, en aucune façon, léser les porteurs européens des délégations émises par la Daira du Khédive sur le ministère des finances, et que le décret rendu à cet effet, sans l'adhésion des Puissances, était un acte administratif qui violait les droits des particuliers.

2^o L'arrêt Sursock est en sens contraire. — Les frères Sursock ne voulaient point accepter une réduction d'intérêt des titres de la Dette ; la Cour repoussa leur demande. « En réduisant les intérêts par voie de réglementation générale, l'Etat accomplissait un acte émanant de sa puissance publique, dans un but supérieur de conservation sociale et autoriser, dans ce cas, un recours devant l'autorité judiciaire, ce serait placer la souveraineté dans un corps à pouvoir défini, créé par la souveraineté elle-même, pour la protection spéciale des droits individuels et privés ». Cet arrêt mettait les porteurs de titres à la discrétion absolue du gouvernement ; aussi la Commission de la Caisse de la Dette exigea que, dans la loi de liquidation, on formulât nettement la compétence des tribunaux mixtes ; ce fut l'objet de l'article 38, qui limitait l'exercice du droit éminent que le Gouvernement revendiquait tout entier et accordait à la Cour une compétence qu'elle avait cru devoir décliner.

3^o Malgré cette attribution formelle de juridiction aux tribunaux mixtes, le Gouvernement khédivial discuta la compétence de ces tribunaux en 1884. Le 18 septembre 1884, le ministre

ce fait, un acte de souveraineté échappant par là à l'autorité judiciaire de la Réforme.

La Cour avait agi dans la plénitude de son droit, en rendant son arrêt du 15 novembre 1896, arrêt qui motiva cependant la demande de S. E. le ministre des Affaires étrangères d'Egypte. Le Gouvernement égyptien avait décliné la compétence des tribunaux de la Réforme. Personne ne contestera qu'il était du devoir de la Cour d'Alexandrie, aussi bien que du tribunal du Caire de rechercher si, oui ou non, on se trouvait en présence d'un acte souverain. Il fut jugé que la décision du Gouvernement égyptien, malgré l'avis conforme de la majorité des membres de la Caisse de la Dette, ne pouvait rentrer dans la catégorie des actes de souveraineté, parce qu'il y manquait précisément l'adhésion des

des finances avait déclaré aux commissaires de la Caisse de la Dette que les chefs des administrations dont les revenus avaient été affectés par la loi de liquidation au paiement de la Dette consolidée verseraient directement au ministre des finances les sommes destinées au rachat de la Dette. Les commissaires protestèrent et intentèrent une action devant les tribunaux mixtes. Le Gouvernement plaida l'incompétence. Le Tribunal du Caire décida que l'art. 11 « constitue non pas une atténuation du principe général de compétence, mais une définition des prérogatives naturelles du pouvoir judiciaire considéré dans ses rapports, avec le pouvoir administratif ; dès lors, l'Etat relève des tribunaux, non seulement pour tous les actes de sa vie civile, mais pour toute atteinte à des droits acquis que l'un ou l'autre de ses organes pourrait commettre dans l'exercice de son pouvoir administratif, suivant le principe du jurisconsulte Laurent ; « si la raison indique que l'intérêt privé doit fléchir devant l'intérêt général, l'intérêt de la Société doit toujours céder devant le droit de l'individu, car il n'y a pas d'intérêt social plus grand, plus sacré que le respect du droit ».

Puissances. Peu importent les motifs invoqués: que l'on discute cette appréciation, nous ne nous y opposons pas; mais il est bien certain que la doctrine émise par la Cour respecte strictement le principe de la séparation des pouvoirs, dont il n'y aurait eu violation que dans le cas où, tout en admettant l'acte du Gouvernement égyptien comme un acte souverain, le tribunal du Caire ou la Cour d'Alexandrie se fussent néanmoins déclarés compétents.

La demande du ministre des Affaires étrangères de Son Altesse le Khédivé ne se trouve donc pas justifiée. Mais qu'importe la légitimité des motifs en présence du résultat à atteindre? Qu'advierait-il, en effet, si la Réforme proposée pour l'article 11 était acceptée par les Puissances? Par un acte dénommé d'administration générale on obtiendrait indirectement le même résultat que l'on pourrait obtenir directement par un acte véritablement souverain.

Un acte unilatéral du Gouvernement égyptien, à l'encontre des règles que je viens d'exposer, échapperait désormais à la connaissance de la juridiction mixte, pourvu qu'il fût destiné à satisfaire les intérêts de l'Égypte, intérêts dont son auteur serait le seul juge; ainsi plus de recours possibles, malgré l'évidence des dommages causés.

En matière financière, le Gouvernement égyptien veut bien reconnaître cependant qu'il n'est point absolument libre. Conformément à la loi de liquidation, la Caisse de la Dette a le droit d'en appeler de ses décisions devant les tribunaux mixtes; mais ceux-ci « ne pourront, dit S. E. Boutros Pacha, dans aucun cas et

sous quelque forme que ce soit, connaître d'une mesure prise sur l'avis conforme de la Caisse de la Dette, lorsque cet avis est exigé par les arrangements internationaux ; ils ne pourront non plus rechercher ou apprécier la valeur de cet avis ».

Si, en principe, toute mesure financière prise par le Gouvernement khédivial, sur l'avis conforme de la Caisse de la Dette, devait échapper à la connaissance de la juridiction mixte, deux conditions du moins étaient nécessaires : cet avis de la Commission de la Dette devrait être donné régulièrement, et elle ne devrait le faire que dans les cas où les Puissances lui en ont reconnu le droit. Le projet actuel ne tendait à rien moins qu'à priver la juridiction mixte de son droit d'appréciation. Si semblable proposition était malheureusement acceptée, quelles allaient être désormais les garanties des porteurs de titres ? Inutile alors la Caisse de la Dette, impossible la tutelle financière de l'Europe en Egypte.

La Réforme de l'article 11 visait donc à la fois les tribunaux mixtes et la Commission de la Dette. Celle de l'article 9 ne concernait, elle, que les tribunaux mixtes ?

PROJET CONCERNANT LA RÉFORME DE L'ARTICLE IX

L'article 9 décide que « les tribunaux mixtes connaîtront de toutes les contestations en matière civile et commerciale, entre indigènes et entre étrangers de nationalités différentes, en dehors du statut personnel » ;

« ils connaîtront aussi de toutes les actions réelles immobilières entre toutes personnes appartenant à la même nationalité ». Le nouveau texte proposé par S. E. Boutros Pacha se divisait en trois paragraphes. Conservant la première partie de l'article, il la complétait ainsi : « Leur compétence sera déterminée uniquement par la nationalité des parties réellement en cause, sans avoir égard aux intérêts mixtes qui pourraient être indirectement engagés ». Puis, quant à la compétence réelle immobilière de la Réforme, on proposait une nouvelle rédaction restrictive de compétence, destinée à clore la célèbre controverse née de la rédaction première de l'article 9. Je ne m'arrêterai pas à discuter de nouveau cette dernière proposition du Gouvernement égyptien ; je me bornerai à faire l'étude du second paragraphe relatif à la théorie de l'intérêt mixte.

Partant de cette idée que les tribunaux de la Réforme ont été institués pour la protection et la défense des intérêts mixtes en Egypte, la Cour d'Alexandrie, nous l'avons vu, a posé en principe « que la compétence des juridictions mixtes se détermine, non pas seulement d'après la nationalité des parties en cause, mais aussi, et surtout, d'après le caractère des intérêts engagés au procès ; dès que, dans le différend qui lui est soumis un intérêt mixte apparaît ouvertement, la juridiction mixte doit connaître de l'affaire, alors même que les parties appartiendraient à la même nationalité, étrangère ou indigène. »

Cette interprétation de l'article 9 date des premiers temps de la Réforme ; elle étendit dans une large mesure, nous devons le reconnaître, le pouvoir juridic-

tionnel des tribunaux mixtes, mais cette extension de compétence ne pouvait avoir que les plus heureux résultats; elle a donné, en effet, confiance aux étrangers qui n'ont pas hésité à apporter en Egypte leurs capitaux, leurs inventions, leurs industries. Les indigènes eux-mêmes l'ont favorablement accueillie; aussi le Gouvernement égyptien accepta-t-il volontiers cette interprétation qu'il prétend aujourd'hui abusive. « Si les tribunaux mixtes, déclare S. E. Boutros Pacha, poursuivaient leur jurisprudence jusqu'au bout, rien ne les empêcherait de faire rentrer dans leur compétence les contestations des indigènes avec le gouvernement et toutes ses administrations. »

Jamais, le Gouvernement égyptien dut bien cependant le reconnaître, la Cour d'appel mixte ne revendiqua la connaissance des affaires survenant entre le Gouvernement et ses sujets. Elle déclina même sa compétence dans certains litiges entre indigènes et certaines administrations de l'Etat. En 1888, le tribunal mixte d'Alexandrie s'était déclaré compétent pour statuer dans un procès où les Douanes étaient en cause. La Cour mixte annula ce jugement, car il s'agissait d'une administration indigène dont les revenus étaient non pas engagés, mais seulement affectés à la garantie d'un emprunt de l'Etat. En dehors de toute ingérence étrangère dans la gestion de l'administration affectée, l'intérêt mixte est insuffisant pour attribuer compétence aux tribunaux de la Réforme.

D'ailleurs, la compétence des juridictions mixtes pour les litiges entre le gouvernement et ses sujets

n'est nullement la conséquence nécessaire et logique de la théorie de l'intérêt mixte. Il a été démontré, par la Cour d'Alexandrie elle-même, que l'Etat égyptien est, par essence, une personnalité de nationalité indigène qui, dans ses rapports avec les indigènes, n'était point justiciable des tribunaux de la Réforme, et qu'il en était ainsi pour toute administration pouvant être considérée comme un organe de l'Etat. Mais ne peut être considérée comme organe de l'Etat que l'administration à l'égard de laquelle l'Etat n'a pas aliéné tout ou partie de sa souveraineté (1).

L'administration des Douanes égyptiennes, les Moudiriehs de Garbieh, Menoufieh, Behara, Siout, remplissent ces conditions. Les Douanes constituent un service gouvernemental. Les Moudiriehs ne peuvent être comparées aux administrations mises aux mains des Puissances; les Moudiriehs sont la représentation pure et simple du gouvernement, aussi la Réforme se refusera-t-elle toujours de faire ici une application de la théorie de l'intérêt mixte, car ce serait porter atteinte à la souveraineté du Gouvernement khédivial. Mais l'administration des Domaines, la Daïra Sanieh et les Chemins de fer ne sont point des administrations gouvernementales, puisque l'Etat a cédé, en ce qui les concerne, une part de souveraineté. Il en est de même pour la municipalité d'Alexandrie, car c'est une véritable aliénation que la délégation de souveraineté faite par le Gouvernement égyptien à une commission municipale, en majorité étrangère, à la

(1) Arrêt du 22 mai 1889.

suite d'un accord international qui la rend définitive.

Voilà le critérium qui pouvait servir de base à toute argumentation; la Cour d'Alexandrie a donc réfuté par avance l'objection de Boutros Pacha.

Les réformes des articles 9 et 11 tendaient donc à élargir, dans une mesure assez importante, le pouvoir juridictionnel des tribunaux mixtes. Il était du devoir de la Commission internationale d'entreprendre une étude sérieuse de toutes ces modifications, afin de n'accorder que celles susceptibles d'assurer un meilleur fonctionnement de la Réforme et de rejeter toutes celles dont on avait demandé l'introduction dans un but manifestement politique (1).

SECTION DEUXIÈME

La sous-Commission technique, après de nombreuses et longues séances, élaborait un rapport qu'elle soumit à la Commission plénière qui l'adopta après discussion, en décembre 1898. Voici quelles ont été les décisions prises par cette sous-Commission.

ART. 9.— Le Gouvernement égyptien avait demandé la condamnation législative de la jurisprudence de la juridiction mixte concernant la théorie de l'intérêt mixte et la consécration législative de la jurisprudence de la Cour d'appel d'Alexandrie en matière réelle immobilière. Sur le premier point, les propositions

(1) R. G. D. I. P.

égyptiennes furent repoussées ; sur le second, elles furent, au contraire, adoptées à la majorité.

On pourrait être surpris que la controverse relative à l'unité de compétence immobilière ait été résolue pour ainsi dire sans discussion. « Elle soulevait cependant les questions les plus graves, les plus importantes et les plus grosses de conséquences que puisse débattre une assemblée juridique ». Revenant aux conclusions de 1894, semblant oublier les vœux de sa devancière de 1890, en faveur de l'unité, la Commission admit purement et simplement le texte qui lui avait été proposé, le tenant pour conforme « à la jurisprudence établie, à l'esprit de la loi, tel qu'il ressort des travaux préparatoires et des dispositions combinées du Règlement ». Ainsi, malgré les motifs (1) indiscutables d'ordre juridique ou économique qu'invoquaient les partisans de l'unité de juridiction immobilière, les délégués des Puissances crurent devoir passer outre, tout en reconnaissant cependant les inconvénients de la dualité de juridiction.

« Même en supposant que la Commission ne pût obtenir raison du gouvernement sur la question de l'unité de juridiction, elle aurait dû tout au moins, chercher à pallier l'un des principaux inconvénients du dualisme, en demandant l'unification du système de transcriptions et inscriptions hypothécaires, leur cen-

(1) J'ai examiné ces motifs lors de l'exposé des travaux de la Commission de 1884 à laquelle le gouvernement égyptien avait déjà demandé de modifier la rédaction de l'article 9, ce qu'avait fait du reste cette Commission.

tralisation aux greffes mixtes. La publicité des transmissions eût été ainsi améliorée, simplifiée; il en serait résulté à peu de frais un progrès indéniable ». Il est à regretter que ni la Commission, ni le Gouvernement égyptien n'en aient eu souci (1).

La Réforme visait surtout la théorie de l'intérêt mixte. Aux arguments sur lesquels la Cour avait basé sa doctrine, le Gouvernement égyptien n'avait apporté aucune réfutation sérieuse; aussi, malgré les efforts désespérés de M. Mac Illwraith, délégué technique de la Grande-Bretagne, la sous-Commission refusa d'admettre la thèse du gouvernement. A l'unanimité, les délégués des Puissances, à l'exception de l'Angleterre, approuvèrent la jurisprudence des tribunaux mixtes. Afin de confirmer plus encore la jurisprudence de la Cour d'Alexandrie, on adopta un amendement du délégué d'Allemagne aux termes duquel « la simple affectation des revenus d'une administration de l'Etat à des créanciers étrangers ne suffit pas pour soumettre cette administration à la compétence des juridictions mixtes ». C'était là, la limitation même indiquée par la Cour dans son arrêt du 22 mai 1889 (2).

La sous-Commission eut également à examiner deux questions d'un intérêt politique moindre, mais d'une portée pratique considérable, toutes deux, d'ailleurs, relatives à la théorie de l'intérêt mixte : la question des prête-noms et celle des saisies-arrêts.

(1) *Revue générale du Droit International public*. H. Babled.

(2) Procès entre un indigène et les Douanes porté devant la Cour. La Cour se déclara incompétente.

A la suite de cessions fictives faites à des étrangers, certains procès, nés cependant entre indigènes, tombaient sous la compétence des tribunaux mixtes. Le Gouvernement égyptien prétendait que semblable cession constituait une dérogation à l'ordre légal de juridiction, dérogation qu'il fallait, à tout prix, empêcher. La Commission reconnaissant, en effet, que, pour le débiteur indigène, il résultait nécessairement un changement de juridiction de toute cession fictive et même réelle, crut devoir, afin de remédier à cet inconvénient, modifier l'article 436 du code civil mixte relatif aux cessions de créances dont il reconnaissait, du reste, la validité. Donnant satisfaction, sur ce point, à la demande du Gouvernement khédivial, on introduisit dans cet article un second alinéa aux termes duquel la cession de créances ne peut valoir, même dans les rapports du cédant et du cessionnaire, que par l'acceptation du débiteur cédé (1).

On espérait, d'ailleurs, empêcher par cette prescription toute cession fictive. Mais, pour échapper à la juridiction des tribunaux locaux, on objecta qu'en particulier la saisie-arrêt remplacerait avantageusement la cession de créances; pour cela, il suffisait de pratiquer cette saisie-arrêt au profit d'un étranger ou entre les mains d'un étranger. Devant ce danger, la Commission décida une double adjonction à l'article 478 du code de procédure mixte. « Dans le cas où une saisie-arrêt est

(1) C'était introduire dans le code mixte une disposition du code indigène, art. 439, qui exigeait le consentement du débiteur pour toute cession non transmissible par endossement.

faite par un indigène contre un autre indigène entre les mains d'un étranger, l'instance en validité de la saisie doit être faite devant les tribunaux mixtes, mais la contestation sur la créance entre les deux indigènes reste du ressort des tribunaux indigènes ».

« Si, au cours d'une instance entre deux indigènes devant la juridiction indigène, un étranger vient pratiquer une saisie-arrêt sur la créance litigieuse, cette saisie n'aura d'effet que sur ce qui sera définitivement adjugé par la juridiction indigène et le saisissant ne pourra agir contre le tiers saisi qu'après solution du procès pendant, sauf le cas de collusion entre le saisi et le tiers saisi, ou si les parties ne donnent pas suite au procès pendant ».

En décidant ces diverses adjonctions, la sous-Commission a presque commis, si je puis parler ainsi, une hérésie juridique. Pour justifier les modifications qu'elle introduit aux articles 436 du Code civil mixte et 478 du code de procédure, elle nous dit que « l'ayant-cause étranger ne peut avoir plus de droits que son auteur ». Sans doute, c'est là un principe de droit absolument exact, mais précisément il en est fait une fausse application, car, dans la cession de créance d'un indigène à un étranger, bien que cette créance ait été acceptée par le débiteur, l'étranger n'agit pas en vertu d'un droit qui lui est propre (1); par identité de motifs, cette cession n'aurait point relevé de la juridiction mixte, et c'est le contraire qu'admet la Commission.

(1) On peut, en effet, opposer au cessionnaire toutes les exceptions qu'on pourrait opposer au cédant.

D'ailleurs, si, par des conventions particulières, l'on ne peut déroger à l'ordre légal de juridiction pourquoi cependant autoriser certaines dérogations? A ce principe, en effet, les cessions réelles et sérieuses, les cessions acceptées ne dérogent pas moins que les cessions fictives ou dénoncées que la Commission interdit et supprime.

D'autre part l'acceptation exigée du débiteur pour toute cession n'aura nullement pour résultat de supprimer des cessions fictives. Le débiteur pourra toujours donner son acceptation afin d'attribuer compétence à la Réforme; ainsi, sans difficulté aucune, créanciers et débiteurs pourront faire indirectement ce qui leur était impossible de faire directement par une clause compromissoire, puisque cette clause compromissoire est déclarée nulle, si elle a pour but de saisir les tribunaux mixtes, au lieu et place des tribunaux indigènes.

Quant aux modifications apportées par la Commission au régime de la saisie-arrêt, elles ont le grand défaut de violer la théorie de l'intérêt mixte, à laquelle pourtant on n'avait point voulu toucher, et au principe de l'indivisibilité de la saisie. Ces modifications ne constituent même que des expédients purement arbitraires « car, dit M. Babled, si l'indigène saisi reconnaît ses dettes, les tribunaux mixtes resteront compétents jusqu'au bout de la procédure; s'il conteste sa dette, les tribunaux mixtes devront surseoir comme s'il s'agissait d'une question de statut personnel. La compétence du tribunal, au lieu d'être fixée d'avance, dépendra de l'humeur, contestante ou non, du débiteur saisi ».

« Mais, il y a plus. Des collusions étant à craindre au préjudice du saisissant étranger, entre le saisi et le tiers saisi indigène, la Commission a jugé préférable de restituer aux tribunaux mixtes, en cas de collusion, cette même compétence qu'elle leur retire en cas de non collusion sur la créance saisie-arrêtée. Ce ne sera plus, en l'espèce, la volonté du débiteur saisi, ce sera uniquement sa mauvaise foi qui attribuera la compétence aux tribunaux de la Réforme. Ces derniers resteront, en somme, compétents, en tout état de cause, pour examiner dans chaque cas s'il y a, ou non, collusion. »

« Ainsi, la Commission malgré tous ses efforts pour complaire au gouvernement, se voit forcée de rendre aux tribunaux mixtes de la main gauche ce qu'elle se croit obligée de leur enlever de la main droite. »

En attendant qu'avec les articles 436 du code civil mixte et 458 c. pr. nouveaux, les cessions et les saisies-arrests fictives soient, en réalité, supprimées, serait-il donc, désormais, impossible aux indigènes de substituer à la juridiction locale la juridiction mixte dans leurs litiges? L'adjonction fictive d'un co-créancier ou d'un codébiteur étranger, la reconnaissance, par un débiteur indigène, d'une dette fictive à l'égard d'un étranger sont autant de moyens aussi commodes que difficiles à discerner pour battre en brèche le principe de l'immutabilité de l'ordre des juridictions légales.

En somme, les concessions accordées au Gouvernement n'étaient que de mince importance. Il est une réforme qu'il eût été préférable de voir se réaliser: comme on en avait exprimé plusieurs fois le vœu, il fallait déclarer valables toutes les clauses compromis-

soires indistinctement, car c'était le meilleur moyen pour mettre un terme aux mille subterfuges employés pour obtenir le même résultat (1).

Article 11. — Sur l'article 11, le Gouvernement égyptien ne fut pas plus heureux. Son projet primitif, d'ailleurs, a dû subir, avant d'être présenté à la sous-Commission, une importante modification. Par la disposition finale de la circulaire de S. E. Boutros Pacha, on voulait supprimer, contrairement aux arrangements internationaux, tout contrôle des juridictions mixtes sur la gestion financière du gouvernement (2). Cette proposition était donc d'une extrême gravité; elle pouvait entraîner la ruine de la Réforme, si, comme on le craignait, le gouvernement anglo-égyptien en faisait la condition *sine qua non* de la prorogation quinquennale des tribunaux mixtes. M. Cogordan, consul général et délégué de France, demanda que toute la partie relative à la juridiction financière fût distraite du

(1) L'article 691 du code de procédure mixte admettait déjà la clause compromissoire qui permet de substituer à l'ordre légal des juridictions mixtes ou indigènes la juridiction arbitrale d'un particulier.

(2) Je rappelle que le Gouvernement égyptien devait bien quelquefois prendre l'avis de la Caisse de la Dette, mais les tribunaux mixtes ne devaient pas apprécier la légalité de cet avis.

De plus, on déniait, contrairement à la loi de liquidation, aux porteurs de titres le droit d'agir, si bien que, s'il était arrivé que les commissaires de la Dette trahissent le mandat à eux conféré, leurs mandants n'auraient aucun recours, ni contre eux, ni contre le gouvernement.

(Circulaire de S. E. le ministre des affaires étrangères d'Egypte.

projet général, déclarant que son Gouvernement l'exigeait comme condition de son adhésion à la réunion de la conférence. Pour obtenir cette disjonction, il fit valoir, d'autre part, que les Puissances représentées à la Caisse de la Dette avaient, seules, intérêt à régler les rapports de la Commission de la Dette avec la juridiction mixte. Il était singulier, en effet, de soumettre ce règlement à une Commission internationale composée des représentants des nombreuses Puissances ayant adhéré à la Réforme judiciaire.

Ces motifs étaient excellents, aussi le Gouvernement anglo-égyptien accepta-t-il la disjonction. Dès lors, la sous-Commission n'eut à examiner que le texte suivant :

« Les tribunaux mixtes ne pourront pas statuer sur
« la propriété du domaine public. Le gouvernement
« n'est pas justiciable de ces tribunaux pour les mesures
« prises par lui dans les intérêts généraux de l'Egypte,
« ni pour les actes qu'il pose en vue de l'exécution
« ou de l'application des lois et règlements d'adminis-
« tration publique.

« Mais, sans pouvoir interpréter ou arrêter l'exécution d'une mesure administrative, ils sont compétents pour juger des atteintes qu'un acte administratif peut porter à un droit individuel acquis, reconnu aux étrangers soit par des traités, soit par des lois et conventions. »

Voici maintenant le texte que rédigea la sous-Commission :

« Les tribunaux mixtes ne pourront pas statuer
« sur la propriété du domaine public. Ils ne pourront

« pas connaître des actes de souveraineté et des mesures prises par le gouvernement en exécution et en conformité des lois et règlements d'administration publique. Mais, sans pouvoir interpréter ou arrêter l'exécution d'un acte d'administration, ils sont compétents pour juger les atteintes portées par cet acte aux droits acquis d'un étranger, reconnus soit par des traités soit par des lois, soit par des conventions. »

La différence entre ces deux textes est évidente. Tandis que le gouvernement égyptien parlait de mesures prises par lui dans les intérêts généraux de l'Egypte, qu'il prétendait interdire à l'autorité judiciaire de statuer sur la légalité des actes qu'il pose « en exécution d'une loi ou d'un règlement d'administration publique », la sous-Commission ne parle que des actes de souveraineté et exige que la mesure administrative, soumise à son appréciation, ait été prise en *conformité* des lois et règlements.

La sous-Commission supprimait enfin la distinction entre les droits collectifs et les droits individuels qu'avait essayé d'introduire le gouvernement, afin d'enlever aux tribunaux mixtes la défense des intérêts collectifs (1).

En un mot, S. E. le ministre des affaires étrangères de S. A. le Khédive avait demandé la suppression pure et simple de la juridiction administrative de la Réforme ;

(1) Cette distinction avait déjà, inutilement d'ailleurs, été proclamée devant les tribunaux mixtes dans le procès de la Caisse de la Dette.

la Commission la maintenait dans l'état où elle existait déjà. Ainsi les tribunaux mixtes continueront donc à examiner si l'acte qui leur est soumis est un acte de souveraineté pour lequel aucun recours n'est possible, ou bien s'il s'agit d'une mesure « prise en exécution et en conformité des lois et règlements », dans lequel cas encore, il ne sera point permis à l'étranger lésé dans un droit de demander une indemnité, « cette mesure étant destinée à assurer le fonctionnement régulier de l'Etat et l'accomplissement de sa mission ». Si, au contraire, l'acte attaqué ne peut rentrer dans cette double catégorie, et que la lésion subie méconnaît des droits acquis, dans ce cas seul une indemnité pourra être demandée, mais jamais la juridiction mixte ne pourra annuler, suspendre ou interpréter l'acte.

Quoi qu'il en soit, le texte proposé (1) nous semble manquer de précision. Il fut souvent affirmé dans la discussion que le Gouvernement égyptien n'était pas pleinement souverain à l'égard des étrangers. Pourquoi alors ne pas avoir précisé, dans l'article 11, que les seules mesures qui échappent aux tribunaux mixtes sont celles prises par le Gouvernement khédiviale après accord avec les Puissances ?

Dans ces conditions, il était inutile de modifier le

(1) « Le nouvel article 11, à première vue, semblerait assez rigoureux pour prévenir tout empiétement sur les droits légitimes du gouvernement égyptien. Le texte qu'il s'agit de remplacer était libellé en termes qui ne paraissaient pas moins explicites. Pourtant son application n'a pas suffi à limiter l'action des tribunaux mixtes » (Rapport de lord Cromer (1898) à lord Salisbury).

texte actuel de l'article 11, pour y introduire une distinction anti-juridique (1) et arbitraire, entre les actes d'administration générale et les actes d'administration spéciale. Arbitraire, parce que le recours indemnitaire doit, en principe tout au moins, être ouvert contre tout acte d'administration, qu'il soit général ou particulier, en exceptant toutefois les actes d'administration discrétionnaires, fort restreints en Egypte.

SECTION TROISIÈME

RÉFORMES DIVERSES

La sous-Commission venait de déposer son rapport lorsque le Gouvernement égyptien communiqua à l'Assemblée générale de la Commissions deux demandes nouvelles relatives à l'extension de la compétence pénale de la juridiction mixte et à l'adjonction à la législation des faillites d'une loi sur la liquidation judiciaire. Se conformant à la méthode déjà employée pour l'étude des articles 9 et 11, la Commission plénière chargea les délégués techniques des Puissances de procéder à l'examen des propositions égyptiennes, et de lui soumettre un texte définitif avec les modifications générales qu'ils jugeraient utiles.

(1) Un acte administratif général ne pourra léser un droit acquis que dans des cas exceptionnels ; cela pourra arriver cependant pour des droits collectifs, par exemple.

Des travaux de la sous-Commission sortit un projet important, concernant les banqueroutes, le concordat préventif, l'administration des faillites et les dispositions à prendre à l'égard des faillis.

§ 1. EXTENSION DE LA COMPÉTENCE PÉNALE.

Dans la crainte de voir se renouveler la question de réorganisation des Parquets mixtes, S. E. le ministre des Affaires étrangères avait évité de parler dans sa circulaire de novembre 1897 de la Réforme pénale, bien qu'elle fût aussi nécessaire que celle qu'il proposait. En matière de faillite, tout au moins, il était urgent de réviser le règlement organique. N'y avait-il pas contradiction manifeste à permettre aux tribunaux mixtes de connaître des effets civils des faillites, de constater l'état de cessation des paiements, de procéder à la liquidation et à leur refuser la poursuite des banqueroutes. Tandis que les faillites relevaient de la Réforme, les banqueroutes étaient justiciables des juridictions indigènes ou consulaires. Aussi n'était-il pas rare de voir des faillis se dire banqueroutiers pour échapper aux tribunaux mixtes.

Sans doute l'impunité ne leur était pas assurée, car, en Egypte comme en Europe, les lois pénales prévoient et punissent ce genre de délit. Dans quelques consulats, cependant, on faisait preuve d'une indulgence presque scandaleuse et il arrivait parfois même que des individus déclarés en état de faillite par la juridiction mixte, continuaient ou recommençaient leur commerce sans

être inquiétés. Il y avait, là, un abus contre lequel les Chambres de commerce européennes ne cessèrent de protester. A la suite de l'ajournement de la Réforme pénale, en 1890, les Chambres de commerce du Caire et d'Alexandrie organisèrent un pétitionnement adressé aux Consuls généraux, dans le but d'obtenir une prompte solution (1). Le Gouvernement khédivial ne tint aucun compte de ces protestations, mais, finalement, devant de nouvelles et violentes réclamations, il dut soumettre la question à la Commission internationale.

(1) Pétition des importateurs allemands au consul général d'Allemagne (10 novembre 1895):

« On peut affirmer que les faillites frauduleuses sont la règle en Egypte et que les banqueroutiers sont rarement poursuivis et plus rarement punis. L'état général et matériel de l'Egypte est, pourtant, relativement prospère ; ce n'est donc pas dans les conditions générales du pays qu'il faut chercher la cause du mal, mais uniquement dans cette impunité dangereuse et encourageante. La cause réside dans l'insuffisance des lois de la Réforme aussi bien que dans l'application imparfaite qui en est faite. Le fonctionnement des tribunaux mixtes est entravé par les restrictions multiples que la méfiance des Puissances européennes a apportées, dès l'origine, à leur compétence. Parmi ces restrictions, celle à déplorer en premier lieu consiste dans l'incompétence pénale des tribunaux de la Réforme en matière de faillite. Ces tribunaux ne peuvent que prononcer l'état de faillite d'un commerçant insolvable et surveiller la liquidation de l'actif existant. Le plus souvent cet actif est absolument nul, le débiteur, assuré d'une complète impunité, l'ayant fait disparaître d'avance. Les tribunaux de la Réforme peuvent, il est vrai, constater civilement la fraude et annuler les actes dolosifs commis par le failli, mais la répression de ces actes délictueux échappe à leur compétence. D'après les capitulations et tous les traités en vigueur, tous les crimes et délits, en dehors de certains cas très

Aux termes du projet qu'adopta la sous-commission, après y avoir d'ailleurs apporté d'assez nombreuses modifications, acceptées en fin de compte par le Gouvernement égyptien : « seront à l'avenir judiciaires des tribunaux mixtes, les auteurs ou complices des délits visés par les articles 293-301 du Code pénal mixte, c'est-à-dire les banqueroutes simples et frauduleuses et autres délits connexes ».

Le principe de la Réforme est excellent, mais son application pratique n'est pas sans soulever quelques difficultés.

rare et qui n'intéressent pas la matière, sont de la compétence des tribunaux consulaires, lorsqu'il s'agit d'étrangers et de celle des tribunaux indigènes, lorsque le délinquant est sujet local. Il est vrai que le code de commerce mixte prévoit la transmission d'office, au parquet des tribunaux mixtes des rapports des syndics et des observations des juges commissaires, mais, en l'absence d'une plainte formelle transmise à l'autorité pénale dont ressort le failli, cette formalité n'amène aucun résultat pratique. Lorsque, par exception une poursuite est exercée, les frais doivent en être avancés par la masse des créanciers ; de plus, la multiplicité des Juridictions, la nécessité, en cas d'appel, de transmettre un dossier insuffisamment instruit à un tribunal étranger amènent, dans la presque totalité des cas, des ordonnances de non lieu ou des acquittements inexplicables. Il est, par conséquent, très rare que le syndic d'une faillite prenne l'initiative d'une poursuite pénale contre le failli. Quant aux créanciers qui perdent toujours la presque totalité de leurs créances, ils ne peuvent songer à assumer les frais de la poursuite et encourir la responsabilité, en cas d'acquiescement, d'une action en dommages-intérêts de la part du failli. Cet état de choses est éminemment dangereux. L'exemple de cette impunité est contagieux et c'est là qu'il faut chercher la cause de l'augmentation toujours croissante du nombre des faillites ».

S. E. Boutros Ghali aurait voulu réserver la répression des banqueroutes commises par les indigènes au cours d'une faillite mixte aux tribunaux indigènes; mais pour quel motif dessaisirait-on les juridictions consulaires, si la juridiction locale ne l'était pas? Aussi, sans enlever à ces juridictions la connaissance des banqueroutes purement étrangères ou indigènes, dès que la faillite est mixte, les tribunaux mixtes seront seuls compétents pour poursuivre et punir le banqueroutier, quelle que soit sa nationalité. Quant aux complices, ils relèveront évidemment de la juridiction de la Réforme, si l'auteur est lui-même justiciable de ces tribunaux; mais quelle solution admettre si l'on est en présence d'un auteur relevant, soit de la juridiction consulaire, soit de la juridiction locale? Le cas sera rare sans doute, car, le plus souvent, les faillites ne peuvent être que mixtes. Mais s'il se produit, le Gouvernement égyptien déclara qu'il fallait poursuivre chaque complice devant sa juridiction personnelle, en vertu des capitulations. Cette solution inexacte, croyons-nous, ne saurait être admise. Le complice ne doit-il pas être, en effet, légalement assimilé au co-auteur; dès lors, si le complice et l'auteur du délit sont de nationalités différentes, la banqueroute devient mixte et la Réforme compétente pour en connaître.

Toutes les législations européennes, d'autre part, distinguent la banqueroute simple, qu'elles qualifient de délit, de la banqueroute frauduleuse dont elles font un crime. Les rédacteurs des codes mixtes, pénal et d'instruction criminelle, avaient cru devoir adopter cette distinction et déférer en conséquence les banqueroutes

frauduleuses à un jury (1). L'expérience démontra que, en raison de l'antagonisme des nationalités, cette institution était impraticable en Egypte. Il fallait donc réviser le Code d'instruction criminelle ainsi que le Code pénal, si l'on voulait aboutir à une réforme sérieuse et en assurer le bon fonctionnement. Il y avait là une difficulté réelle, que put vaincre la sous-commission en correctionnalisant le crime de banqueroute frauduleuse. La banqueroute, quelle que soit sa nature, cessait d'être un crime en Egypte ; on se contentait de punir la banqueroute frauduleuse d'un emprisonnement de cinq ans, peine supérieure de deux années au maximum des peines correctionnelles.

Ce système laissait donc subsister le jury, sans toutefois lui soumettre le jugement des banqueroutes ; il eût été plus sage et plus logique de le supprimer, ou tout au moins de lui substituer l'une des chambres ou les chambres réunies de la Cour d'appel. Certains estiment, il est vrai, que la suppression du jury criminel exigeait l'approbation des Parlements intéressés, et qu'il était préférable de maintenir une organisation que l'on considère, à tort ou à raison, comme l'une des institutions essentielles de la société moderne. N'y aurait-il pas, d'ailleurs, un inconvénient plus grave encore, de mettre les pouvoirs du jury aux mains de magistrats trop enclins à voir dans l'accusé un coupable ? Cette crainte n'était peut-être pas chimérique ; mais le jury présentait-il, lui aussi, toutes les garanties désirables ? De nos jours, en Europe même, il est fort critiqué : en France,

(1) Articles 29-299 du Code pénal mixte de 1875.

n'a-t-on pas dû correctionnaliser certains crimes pour en assurer la répression? Dans ces conditions, il valait mieux sacrifier une institution qui, en Egypte surtout, ne pouvait être que sujette à déceptions.

Après avoir modifié un certain nombre d'articles du Code pénal mixte, inappliqués jusqu'ici, la sous-commission s'occupa de l'organisation de la juridiction répressive.

Les banqueroutes ou délits connexes, dévoilés au cours d'une faillite ou d'un concordat préventif, seront poursuivis devant un tribunal composé de trois juges (deux étrangers et un indigène) et de quatre assesseurs étrangers si l'accusé est étranger ; s'il est indigène, la moitié des assesseurs le sera également. Les assesseurs seront choisis chaque mois parmi les notables européens ou indigènes. On maintenait ainsi la supériorité numérique des assesseurs étrangers, c'était là une garantie vraiment nécessaire. On confiait, du reste, l'instruction pénale à un juge d'instruction ; mais le tribunal pouvait y intervenir et y jouer le rôle des anciennes Chambres du Conseil françaises. Cette intervention ne pouvait être qu'un obstacle à la marche de l'instruction. Elle avait été supprimée par les commissions de 1880 et 1884 : on ne peut que regretter que celle de 1898 ne se soit point inspirée de ce projet de réforme.

Si les présomptions de banqueroute paraissent suffisantes, le juge d'instruction pourra décerner, soit un mandat d'arrêt, soit un mandat d'amener. A l'égard des inculpés de banqueroutes frauduleuses et de leurs complices, il pourra même décerner un mandat d'ame-

ner sur réquisition du ministère public, bien qu'il n'y ait encore aucune déclaration de faillite — article 81 — correspondant à 81 et 82 anciens. Dans ce cas, il pourra refuser la mise en liberté sous caution, que prévoit l'article 100. Cette mise en liberté est de droit, en matière de délits, huit jours après l'interrogatoire, quand l'inculpé est domicilié et qu'il n'a subi aucune condamnation antérieure, supérieure à plus d'un an d'emprisonnement.

L'extension de la compétence pénale de la juridiction mixte exigeait comme condition préalable, la réorganisation du Parquet mixte.

Jusqu'ici, l'élément indigène était en majorité ; en effet, les chefs de parquets près des tribunaux de première instance, et tous les substituts de première instance et d'appel étaient indigènes, le procureur général se trouvait être le seul membre étranger du ministère public. S'il était de l'intérêt de tous de développer la compétence criminelle de la Réforme, il n'en était pas moins indispensable de donner aux justiciables des garanties aussi sérieuses que celles qu'ils pouvaient trouver dans les consulats, en présence surtout de la situation spéciale de l'Egypte, où se faisait sentir plus que jamais un despotisme impitoyable. Elargir les pouvoirs des tribunaux mixtes en matière pénale, et abandonner à un magistrat indigène l'exercice de l'action publique, c'était donc, comme l'avaient déclaré les délégués de France et de Russie à la Commission de 1890, adopter une réforme stérile et dangereuse. On ne peut que blâmer la Commission de 1897 de s'être refusée à aborder l'examen d'une question, aussi délicate qu'importante.

D'ailleurs, malgré des promesses prises par lui dans les traités qui ont institué la Réforme judiciaire, le Gouvernement égyptien s'est toujours montré opposé aux propositions de réorganisation du Parquet mixte prétextant que « cette question spéciale ne peut se régler avec les Puissances que d'une manière directe et par la seule voix diplomatique (1). » A cet égard, conclut-il en 1890, des propositions nouvelles seront soumises s'il y a lieu aux Puissances ». Cette importante question de nomination des substituts étrangers a été la pierre d'achoppement de tous les projets d'extension de la compétence pénale de la juridiction mixte.

Craignant de voir se renouveler cette discussion, le Gouvernement égyptien avait évité de parler de la Réforme pénale dans sa circulaire de 1897 ; mais on pouvait croire que, appelée à étudier un projet de répression de la banqueroute, la sous-commission, tout au moins, prendrait l'initiative de cette réorganisation. On proposa de déférer les banqueroutes aux tribunaux mixtes, mais on ne voulut pas, malgré les demandes de M. Prunières, désigner les magistrats chargés de suivre l'instruction ou de requérir la peine.

Le 15 juin 1899, devant la Commission plénière M. Cogordan signala cet oubli. « Si, dit-il, d'après l'article 15, titre II du Règlement organique toute instruction contre un étranger doit appartenir à un

(1) Remarquons que la voie diplomatique est le moyen généralement le plus sûr pour ne pas aboutir. On comprend combien le gouvernement anglo-égyptien désirait peu une entente.

magistrat étranger, aucune prescription semblable ne concerne le Parquet ; il serait même impossible de l'appliquer, puisque le procureur général en est le seul membre étranger. »

Il fallait donc trancher la difficulté.

Sans apporter une solution définitive à un problème destiné à renaître sans cesse, la Commission de 1899 chercha cependant à protéger les étrangers contre la tyrannie de l'autorité. S'inspirant de l'article 75 du code de procédure mixte (1), elle décida que, « dans tous les cas prévus par le chapitre IX du code pénal, si les poursuites sont dirigées contre un étranger, les fonctions du ministère public devront être remplies par un membre du parquet de nationalité étrangère ; à défaut d'un membre étranger du parquet la Cour déléguera un conseiller ou un juge étranger pour en remplir les fonctions » (2).

C'est là de l'opportunisme juridique. Cette solution, du reste, ne saurait nous paraître suffisante. On se verra obligé d'augmenter sensiblement le nombre des conseillers et des juges et, ainsi, on réorganisera, il est vrai, d'une façon indirecte le Parquet mixte, mais ces magistrats appelés à remplir les fonctions du ministère public le seront-ils d'avance et pour une période déterminée, ou bien pour chaque infraction à réprimer ? C'est à cette

(1) L'article 75 du code de procédure prévoit l'hypothèse d'un remplacement d'un membre du Parquet par un juge. Il ne vise que le cas d'une audience civile et commerciale.

(2) La désignation d'un conseiller ou d'un juge sera de règle, puisque le procureur général est le seul membre étranger du ministère public.

seconde alternative que semble s'être arrêtée la Commission internationale, dès lors, n'est-il pas à redouter une partialité presque certaine ?

Ainsi la solution donnée par la Commission est inadmissible. Sans doute, comme déclare le ministre égyptien des Affaires étrangères, la juridiction mixte présente aux justiciables des garanties indiscutables ; le plus souvent des poursuites injustifiées se termineront par une ordonnance de non-lieu de la chambre du conseil. En admettant même que l'accusé soit cité devant le tribunal ou la Cour, il sera renvoyé généralement des fins de la poursuite par la décision en dernier ressort du tribunal (1) ; mais, quoiqu'il en soit, il fallait tenir compte de rivalités ou d'animosités de races toujours possibles et, pour y couper court, on devait procéder à la réorganisation complète du Parquet.

On peut encore formuler, contre l'œuvre de la Commission en matière pénale, un second grief. En présence de trois juridictions répressives, appelées à agir simultanément, il n'était pas téméraire de songer à une hostilité mutuelle. Nécessairement des conflits devaient éclater entre elles et il était du devoir des délégués internationaux de chercher à les résoudre.

Le Règlement organique avait déjà prévu ces difficultés, en matière répressive, entre les tribunaux mixtes et la juridiction consulaire. Lorsqu'une instruction était ouverte contre un étranger, on devait en faire part à son consul ; au cas de conflit, il appartenait à un tribunal arbitral composé de deux juges ou conseillers

(1) Déclaration de Boutros Pacha à la Commission.

désignés par le président de la Cour et de deux consuls choisis par le conseil de l'inculpé d'y apporter une solution (1); mais il ne pouvait y avoir que des inconvénients dans un semblable tribunal temporaire et compétent pour un cas déterminé. D'autre part, comment résoudre ces conflits survenus entre la juridiction mixte et les tribunaux indigènes? La Commission de 1899 devait élaborer un règlement général applicable à tous les conflits; en se dérochant à ce travail, elle laissait dans son œuvre pénale une lacune grave.

§ II. — MODIFICATIONS AU CODE MIXTE DE COMMERCE

Appelée à élaborer un projet de répression des banqueroutes, la Commission internationale de 1889 en profita pour réaliser un certain nombre d'améliorations que réclamaient depuis longtemps les colonies étrangères. Ces réclamations avaient, en effet, fait l'objet de divers mémoires adressés au Consul général d'Allemagne et aux consuls généraux d'Autriche-Hongrie et d'Angleterre.

La Commission modifia donc un certain nombre d'articles relatifs :

A la déclaration de faillite (202-217).

A l'arrestation provisoire du failli (247-248).

A l'administration de la faillite (256-266-270-273-286-287).

(1). Règlement organique, titre II, chapitre II, art. 22-25.

DÉCLARATION DE FAILLITE

En France, depuis la loi du 4 mars 1889, la faillite s'est dédoublée. Parmi les commerçants, les uns sont déclarés en faillite, d'autres en liquidation judiciaire. S'inspirant de ce perfectionnement de la loi française, prenant également pour modèles les lois belge et anglaise de 1883, ainsi que la loi fédérale suisse de 1892, la Commission internationale introduisit dans la législation égyptienne le concordat préventif. Le commerçant malheureux et de bonne foi, qui s'était conformé à certaines prescriptions, pouvait, en même temps qu'il faisait sa déclaration de cessation de paiements, demander à être admis à bénéficier d'un concordat préventif (1).

Le Gouvernement égyptien avait soumis un projet de liquidation judiciaire proprement dite; la Commission le repoussa, l'estimant trop complexe pour l'Egypte. Il ne faudrait pas croire, en effet, que l'innovation introduite corresponde exactement à la liquidation judiciaire des législations européennes. Si, comme en France, cette faveur n'est accordée qu'au commerçant dont les circonstances ont démontré la loyauté et la bonne foi; si, comme en France encore, cette faveur doit être demandée dans un temps déterminé et à la condition du dépôt d'un bilan détaillé et certifié véri-

(2) Art. 205 nouveau du code de commerce mixte.

table par le demandeur (1), du moins le résultat nécessaire du concordat préventif n'est plus une liquidation forcée. Les créanciers peuvent, en effet, s'ils représentent les trois quarts des créances, désigner le mode de liquidation qu'ils préfèrent.

Le concordat préventif consenti par les créanciers (2) doit, d'ailleurs, recevoir l'homologation du tribunal, et ce jugement pourra être attaqué par la voie de l'opposition, mais de la part seulement de ceux qui n'auraient pas été représentés au concordat (3).

Un troisième projet fut encore proposé à la sous-Commission. M. Vercamer, délégué de Belgique, s'en fit l'ardent défenseur. Il s'agissait d'un concordat préventif amiable et, en cas de non accord, on pouvait toujours s'adresser au tribunal pour demander un con-

(1) Conditions requises par l'article 205.

ART. 202. — Tout commerçant qui cesse ses paiements pour raison d'insolvabilité actuelle, est en état de faillite. Il est tenu d'en faire la déclaration au greffe du tribunal de son domicile dans les quinze jours de la cessation des paiements.

ART. 203. — La déclaration du failli devra être accompagnée du dépôt du bilan ou contenir l'indication des motifs qui empêcheraient le failli de le déposer. Le bilan contiendra l'énumération et évaluation de tous les biens mobiliers du débiteur, l'état des dettes et créances, le tableau des profits et pertes, le tableau des dépenses, il devra être certifié véritable et signé par le débiteur.

(2) Article 207. — Les créanciers seront convoqués. Le concordat préventif ne pourra être valablement consenti que par une majorité de créanciers, représentant les trois-quarts des créances. Le juge-commissaire dressera procès-verbal de la délibération et renverra la cause à la première audience utile.

(3) Art. 208, *in fine*.

cordat qui eût alors été semblable à notre liquidation judiciaire. Certes, il y avait certains avantages à adopter le concordat amiable ; on évitait ainsi une perte de temps et aussi une perte d'argent ; il suffisait, en effet, de le faire homologuer par le tribunal pour le rendre opposable aux créanciers qui n'y avaient point pris part. Mais n'y avait-il pas à redouter des collusions, ne devenait-il pas facile à quelques créanciers d'imposer leur volonté aux autres ? Ce fut la cause de l'échec du projet de M. Vercamer.

« Il y avait, d'ailleurs, une outrance assez paradoxale, voire même un peu chimérique, chez l'honorable délégué de Belgique, à se montrer, en l'occasion, plus Anglais que tous les Anglais réunis et à défendre, un contre tous, cette ancienne proposition de la Chambre de commerce anglaise, que ses défenseurs naturels avaient eux-mêmes délaissée » (1).

Par le nouvel article 217, la Commission faisait enfin disparaître du code de commerce mixte un grave défaut relatif à la procédure à suivre à l'égard des sociétés anonymes ayant leur siège en Egypte. On décida donc, conformément au code de commerce italien, que, « en cas de faillite d'une société anonyme ou par actions, les actes de procédure devront être faits contre les administrateurs, directeurs et liquidateurs. Ceux-ci seront tenus de comparaître devant le juge-commissaire, toutes les fois qu'ils en seront requis aux fins de donner des indications nécessaires à la formation ou vérification du

(1) *Revue générale de Droit International public*, H. Babled, année 1900.

bilan et de s'expliquer sur les causes et les circonstances de la faillite. Ils devront être entendus comme représentants de la société en faillite, dans tous les cas où la loi exige que le failli soit entendu ».

ARRESTATION PROVISOIRE DU FAILLI

Dans son mémoire de 1895, la chambre de commerce allemande s'était plaint de voir trop rarement procéder à l'arrestation du failli et du banqueroutier. En réalité, cette plainte était fondée, aussi les délégués des Puissances à la Commission internationale de 1899, s'efforcèrent de remédier à un état de choses déplorable. Par les articles 247 et 248 nouveaux, on prescrivait l'incarcération du failli toutes les fois qu'il ne s'était point conformé aux dispositions des articles 202 et 203. Mais, afin de ne pas aboutir à une injustice, on augmentait le délai dans lequel devait être faite la déclaration de cessation de paiements : de trois jours la Commission l'éleva à quinze (1).

ADMINISTRATION DE LA FAILLITE

Le défaut de surveillance de la gestion des syndics de faillite avait causé en Egypte de graves abus. Il n'était pas rare, en effet, de voir la plus grosse part du

(1) Art. 247. — Le jugement déclaratif, ou tout jugement ultérieur pourra ordonner en outre l'emprisonnement du failli, ou la garde de sa personne par un officier de police ou du tribunal.

produit de liquidations, d'ailleurs interminables, revenir aux syndics. Aussi les colonies étrangères, en particulier, les Chambres de commerce allemande et autrichienne ne cessèrent de protester contre les pouvoirs illimités dont jouissaient les liquidateurs. Ces plaintes, dont on ne pouvait contester le bien fondé, émurent la Commission internationale. On mit aussitôt à l'étude un projet de réforme, qui fut adopté et dont voici les dispositions les plus intéressantes

Les créanciers pouvaient déléguer à un ou trois d'entre eux la mission de surveiller la gestion des syndics. Ces délégués rempliraient leurs fonctions gratuitement, mais ils ne pourraient, par contre, être révoqués que par jugement du tribunal de commerce, sur l'avis conforme de la majorité des créanciers et le rapport du juge commissaire. Désormais, grâce à cette délégation permanente, qui pouvait provoquer toute mesure utile à la masse des créanciers, les liquidations ne pourraient plus traîner indéfiniment en longueur. Enfin, pour empêcher de dilapider le produit de ces mêmes liquidations, il fut décidé qu'en dehors des objets sujets à déperissement, à dépréciation imminente ou dispendieux à conserver (1), les objets mobiliers ou fonds

Art. 248. — L'emprisonnement ou la garde du failli seront ordonnés lorsque le failli ne se sera pas conformé aux dispositions des articles 202 et 203 du présent code.

(1) Pour ces objets, la vente aura lieu sur les diligences du syndic et une autorisation du juge commissaire, qui déterminera le mode et les conditions de la vente, le failli et les créanciers délégués ayant été entendus ou appelés (art. 269 nouveau, correspondant aux anciens articles 269 et 270).

de commerce ne seraient vendus qu'en vertu d'une autorisation du tribunal, donnée en chambre du conseil, sur le rapport du juge-commissaire, le failli et la délégation des créanciers entendus ou dûment appelés ; le mode et les conditions de la vente (1) seront en outre déterminés par le tribunal.

« En somme, comme le dit M. H. Babled, dans la *Revue générale de Droit international public*, dans la matière des faillites, la Commission internationale a été guidée par une double préoccupation : sévir contre les naufrageurs qui pullulent en Egypte et s'enrichissent par des banqueroutes éhontées et, d'autre part, venir en aide au commerçant de bonne foi, acculé d'une manière imprévue à la cessation de ses paiements par l'une des causes multiples qui rendent les affaires si dangereuses en Egypte et dont les principales sont, le dédain bien connu des Levantins pour leurs engagements commerciaux ou autres ; les crues insuffisantes du Nil ; l'absence de réglementation des bourses commerciales ou règne un agiotage éhonté ; enfin surtout, la fréquence de plus en plus grande des accaparements par des syndicats cosmopolites qui faussent impunément les cours des marchés et multiplient les crises économiques ».

(1) C'est le cas prévu par l'article 286 nouveau.

Plusieurs autres dispositions importantes ont été prises, par exemple, articles 264, 270.

Art. 270. — Les actions à intenter par le syndic ou à suivre dans l'intérêt de la masse doivent être autorisées par le juge qui prendra l'avis de la délégation des créanciers (Voir décret du 26 mars 1900, qui contient toutes ces modifications).

§ III. — CRÉATION DE DÉLÉGATIONS JUDICIAIRES

En 1894, S. E. Tigrane Pacha, malgré le refus opposé par les Puissances à une décision analogue de la Commission de 1884, demanda aux divers gouvernements étrangers la création de nouvelles délégations judiciaires, sous prétexte que « leur création, en mettant davantage la justice à la portée des justiciables leur serait d'autant plus profitable qu'avec l'extension projetée de la compétence des juges sommaires, ils pourraient faire juger presque sans déplacement la plupart de leurs procès » (1).

Nous savons quels furent les résultats des propositions du gouvernement khédivial; mais, en 1899, le ministre des affaires étrangères d'Egypte revint de nouveau à la charge; cette fois, sans discussion, la question ayant déjà été étudiée, la Commission adopta le projet relatif à la juridiction sommaire.

Désormais, pour les affaires civiles purement personnelles ou mobilières, dont la valeur n'excédera pas 1.000 piastres égyptiennes, le juge délégué statuera en dernier ressort, et à charge d'appel, sur les affaires de même nature, jusqu'à 10.000 piastres. Certes, je ne nierai pas qu'il y ait là un réel progrès. Il est évident qu'avec la juridiction sommaire, les frais seront sensiblement moins élevés; en déchargeant, d'autre part,

(1) Circulaire de 1893. — On proposait, en même temps, la suppression du tribunal de Mansourah, ce qui rendrait disponibles quelques magistrats.

les tribunaux de première instance, en réduisant les délais d'appel, 30 jours au lieu de 60, on ne verra plus des affaires, quelquefois peu importantes, durer indéfiniment. Puis, en établissant des délégations dans certains centres assez peuplés, combien évitera-t-on de ces déplacements si onéreux qu'il y a presque impossibilité à ester en justice ! Remarquons, cependant, que si l'on ne veut pas aboutir à de véritables dénis de justice, il ne faudrait nommer à ces fonctions que des magistrats d'une capacité reconnue. Si le magistrat est incapable, c'est son greffier qui sera le vrai juge ; or, le personnel secondaire, dans un tel rôle, non seulement affaiblit le prestige de la justice, mais prive le justiciable de plus d'une garantie.

Là, du reste, ne se borne pas l'innovation introduite dans le code de procédure. L'article 28 attribue, en effet, à la juridiction sommaire, dans les mêmes limites qu'en matière civile, une compétence commerciale. Il fallait, en effet, prévenir l'encombrement qui allait nécessairement résulter de l'extension de la compétence pénale des tribunaux mixtes, mais fallait-il, pour cela, faire de la juridiction sommaire une juridiction commerciale ? Tout cela est, du moins, fort étrange, et je ne crois pas qu'il soit téméraire d'y voir une source de sérieuses difficultés. Il est, d'ailleurs, impossible d'appliquer ici le règlement organique (titre I, chapitre I, art. 2). Dans les affaires commerciales, le tribunal doit s'adjoindre deux négociants, un indigène et un étranger, ayant voix délibérative et choisis par voie d'élection. Pourra-t-on adjoindre deux commerçants aux juges sommaires ? Certes non, car ils formeraient la

majorité ; cependant, si l'on a cru nécessaire cette adjonction dans les tribunaux ordinaires, comment pourrait-on prétendre qu'elle soit inutile, lorsqu'il n'y aura qu'un juge appelé à statuer qui, le plus souvent, ne connaîtra ni les usages commerciaux, ni la comptabilité commerciale ?

On objectera, il est vrai, que, depuis longtemps déjà, en vertu de l'article 29 du code de procédure, on pouvait, même en matière commerciale, s'adresser au juge sommaire, mais alors c'était sur l'accord des parties et nul ne pouvait forcer un adversaire à accepter une juridiction en laquelle il ne pouvait avoir confiance.

Nous ne saurions donc approuver cette innovation de la Commission, et il eût été préférable, pour assurer la prompte solution de tous les litiges, d'augmenter purement et simplement le nombre des membres des tribunaux mixtes.

Il nous reste enfin à signaler une double anomalie dans le projet de la Commission. L'article 32 nouveau décide, en effet, que le tribunal civil connaîtra de *tous* les jugements rendus par le tribunal de justice sommaire en toute nature autre que les actions possessoires et en réintégrande, les actions locatives des biens wakfs qui seront portées devant la Cour mixte. L'article 28, au contraire, ne déclare susceptibles d'appels que les jugements d'affaires civiles et commerciales dont la valeur dépasse 10.000 piastres. Il y a donc, dans la rédaction de l'article 32, une erreur qu'il importe de faire disparaître. D'autre part, n'est-il pas singulier de voir l'appel des actions possessoires et en réintégrande, et les actions locatives de biens wakfs portés devant la Cour mixte,

refusant ainsi au tribunal de première instance la connaissance d'affaires sur lesquelles le juge sommaire pourra cependant statuer ?

L'article 32 serait donc à reviser dans son ensemble, sans en excepter la dernière disposition qu'il contient et qui est pleine de dangers. En permettant, en effet, au tribunal civil de s'adjoindre en appel deux assesseurs, s'il juge l'affaire commerciale, et cela par décision non susceptible d'appel ou d'opposition, on supprime, en Egypte, la compétence commerciale mixte pour toutes les affaires dont la valeur sera inférieure à 10.000 P. E.

Du reste, l'innovation introduite dans le code de procédure a un plus grave défaut encore. Il est bien certain que, de l'extension des pouvoirs accordés à la juridiction sommaire, il résultera de nombreux appels ; on verra alors s'accroître ces divergences de jurisprudence qui ne sont déjà que trop fréquentes ; il eût donc été raisonnable de les prévoir et, avant toute autre réforme, il fallait organiser une Cour supérieure de cassation destinée à sauvegarder, dans la jurisprudence, l'unité nécessaire.

ARTICLE 741 CODE CIVIL MIXTE. — DROIT DE PRÉEMPTION

Avant de se séparer, la Commission internationale, toujours sur la proposition du Gouvernement égyptien, modifia encore l'article 741 du code civil mixte concernant l'inscription des privilèges (1) ; puis fut adopté

(1) On ajouta à l'énumération des privilèges dispensés d'inscription, le privilège du Trésor sur les immeubles pour le recouvrement des dîmes et impôts.

une série de modifications dans le régime des préemptions.

Le droit de préemption, que les Arabes désignent sous le nom de choufa, est actuellement appliqué en Algérie, en Egypte et dans le reste de l'empire ottoman (1).

En Egypte, quelques articles du code civil mixte et du code indigène essayèrent bien de réglementer cette institution, mais cette réglementation était fort incomplète, de là de graves inconvénients dans l'application de ce droit, surtout que, pour combler les lacunes de la loi, on avait coutume de recourir au statut réel musulman qui se trouve presque incompréhensible.

En 1895, afin d'apporter plus de clarté et des règles plus précises en cette difficile matière, un des magistrats de la Cour d'appel, M. Affi Bey, soumit à l'examen du Corps législatif égyptien un projet en 31 articles, destiné à remplacer le titre du code indigène traitant de la préemption. C'est ce projet qu'adopta la Commission internationale, sauf, bien entendu, quelques modifications. On abrogeait en même temps les articles 93 à 101 du code civil et l'article 719 du code de procédure mixte.

Après avoir énuméré, dans un premier chapitre, les personnes auxquelles appartenait le droit de préemption et indiqué l'ordre dans lequel devait s'exercer ce droit en présence de plusieurs préempteurs, ainsi que les règles à suivre dans quelques cas particuliers, dans un chapitre II il est parlé des effets de la préemption.

(1) Cette institution, spéciale aux pays musulmans, ressemble assez aux droits de retraits de nos anciennes coutumes.

Le chapitre III est réservé à la **procédure** à suivre en matière de préemption et à la **déchéance** de ce droit.

Ce projet n'est **pas**, toutefois, sans critiques et l'un des plus **graves** reproches qu'on puisse lui adresser, c'est de n'avoir point indiqué ce que l'on entendait par préemption. Il était, cependant, indispensable de le faire **et**, quoique la définition donnée par M. Affi Bey fût peut-être inexacte, la Commission eût dû commencer par la reproduire (1).

Quoiqu'il en soit, le droit de préemption était soumis désormais à une réglementation claire et précise ; on ne peut qu'en féliciter la Commission. Elle eût peut-être été mieux inspirée en le supprimant totalement. Sans doute, il était difficile de supprimer une institution musulmane de treize siècles d'existence, mais, en théorie, ce droit était une véritable expropriation pour cause d'utilité publique, une atteinte au droit de propriété en empêchant le vendeur d'user de son droit de vendre, il fallait l'abolir (2).

Ainsi qu'on pouvait s'y attendre, le projet de la Commission fut adopté sans modifications par les Puissances

(1) Définition de M. Affi Bey : le droit de préemption consiste dans la difficulté de revendiquer un immeuble qui vient d'être vendu, en obligeant l'acquéreur à le céder contre remboursement du prix et des autres frais accessoires de la vente.

Définition donnée dans le statut réel musulman, rite hanéfite, article 94 : le droit de se faire attribuer, malgré la volonté de l'acheteur, tout ou partie de la propriété d'un immeuble vendu contre le paiement du prix et des frais.

(2) Ce sont ces raisons qui ont fait supprimer, en notre droit français, les retraits lignagers et autres.

et accepté, après une résistance assez longue, par le gouvernement égyptien ; un décret khédivial du 26 mars 1900 lui donna force de loi.

Ce projet, sans doute, n'était point parfait, mais n'y a-t-il pas lieu, malgré tout, de remercier les représentants des Puissances de ne s'être laissé ni intimider ni tromper, « de s'être, en un mot, montrés les gardiens vigilants des droits de l'Europe, et d'avoir repoussé des demandes dont le but évident était de substituer, dans l'administration judiciaire en Egypte, l'action exclusive et oppressive de l'Angleterre à l'action collective et libérale de l'Europe » (1).

(1) Pelissié du Rausas.

DEUXIÈME PARTIE

Juridiction consulaire. Juridiction indigène.

CHAPITRE PREMIER

Juridiction consulaire

A en croire le rapporteur de la loi relative à la Réforme judiciaire, M. Rouvier, l'institution des tribunaux mixtes devait porter une grave atteinte, en quelque sorte annihiler le régime séculaire en vigueur jusque-là en Egypte. Il suffira d'un rapide examen pour nous convaincre qu'il y avait là une exagération. « L'Europe n'avait rien cédé de ses droits, elle n'avait qu'échangé l'insuffisance de la justice consulaire et les dangers de la juridiction indigène dans les cas où il fallait la subir, contre les lumières, l'impartialité et l'autorité de la nouvelle magistrature. Les capitulations restaient toujours, en effet, la loi absolue des rapports entre le gouvernement égyptien et les étrangers, à

l'exception des dérogations partielles et explicites, expressément consenties par le gouvernement français et qui portaient principalement sur les usages particuliers en Egypte » (1). Les contestations entre étrangers de même nationalité demeuraient soumises aux juridictions consulaires ; les questions intéressant le statut personnel étaient réservées au juge national, en matière criminelle, le juge du droit commun était encore le consul.

Au cours de notre première partie, plusieurs fois nous avons eu occasion de parler de la juridiction des consulats, particulièrement en matière pénale ; d'autre part, après la savante étude de M. Feraud-Giraud, sur l'organisation, la compétence et la procédure de la juridiction française dans les Echelles du Levant ; après les remarquables travaux de MM. Dislère, de Mouy et le récent ouvrage de M. Pelissié du Rausas, il devient inutile d'entrer dans de grands développements ; nous nous bornerons donc à une rapide exposition de ce qui reste, de nos jours, de l'antique juridiction capitulaire.

§ 1. — JURIDICTION DU STATUT PERSONNEL DES ÉTRANGERS

En matière commerciale, en matière pénale, on peut concevoir une règle unique applicable à tous ; en matière de statut personnel, au contraire semblable unité est manifestement impossible. Ici, chaque nation a, pour ainsi dire, une législation particulière ; on y

(1) G. Bousquet.

rencontre, sans doute, quelques principes identiques, mais les différences que l'on peut y signaler sont telles qu'il est absolument téméraire de penser pouvoir un jour ou l'autre unifier ces législations (1). Aussi, dès qu'il fut question d'un projet de réforme de la justice en Egypte, on proposa de laisser les questions de statut personnel aux autorités compétentes : consulats, mehkémés, patriarchats. Tous ayant sur ce point des

(1) Je n'indiquerai, à titre d'exemple, que le mariage, cet acte le plus important de la vie civile.

Toutes les législations admettent le mariage, mais toutes sont loin d'être d'accord sur les conditions intrinsèques auxquelles sa validité doit être subordonnée, sur les formes extérieures qui doivent entourer sa célébration, sur les effets juridiques qu'il doit produire, sur les événements qui peuvent le briser, le relâcher ou le dissoudre. En Angleterre, l'homme peut contracter mariage dès 14 ans, la femme 12. La loi fédérale allemande fixe l'âge compétent à 20 ans pour les hommes, 16 pour les femmes. En France, l'âge requis est 18 années et 15 ans, suivant le sexe; de plus, le mariage est purement civil; au contraire, en Espagne, à la suite du décret royal du 9 février 1875, le mariage civil perd son caractère obligatoire, les parties peuvent lui préférer le mariage religieux.

Quant à la séparation de corps et au divorce, même diversité encore. L'Espagne n'admet que la séparation de corps pour causes déterminées. L'Italie ne reconnaît que la séparation de corps, mais il l'admet aussi bien par consentement mutuel que pour des causes déterminées. La France admet et le divorce et la séparation de corps, mais, dans tous les cas pour causes déterminées seulement.

Pour plus amples détails, voir A. Weiss, *Droit international privé*.

On comprend, dès lors, que, sur ces divers points, il est impossible d'obtenir un accord, quel qu'il soit; des questions de religion, de race s'y opposeront toujours.

intérêts identiques, la question ne fut pas controversée.

Ainsi, conformément à ce qui se passait avant la Réforme, en exécution d'une des clauses du règlement organique, toutes les questions relatives aux naissances, mariages, décès, à la filiation, à l'émancipation, aux droits des époux, aux successions, donations, testaments, constituent des questions préjudicielles, pour lesquelles les tribunaux mixtes renvoient les étrangers devant la juridiction consulaire pour y être jugés suivant la loi nationale, tandis que la solution du litige reste en suspens (1). Quelle que soit la décision de l'autorité compétente, les tribunaux de la Réforme ne peuvent ni la modifier ni même en apprécier la légalité, pourvu qu'elle ait été rendue dans les limites de ses attributions (2). Cependant, les tribunaux mixtes ne sont obligés de surseoir que lorsqu'ils en reconnaissent la

(1) « Le statut personnel, dans le sens où ces mots sont communément employés dans l'empire ottoman et spécialement en Egypte, comprend non seulement les questions d'Etat proprement dites, mais encore les questions qui s'y rattachent intimement ; ces mots ne doivent donc pas être entendus avec la portée que leur donne la doctrine. Les luttes de la personnalité et de la réalité, les controverses de Dumoulin et de d'Argentré, les théories et les systèmes des jurisconsultes des diverses nations, les distinctions tirées de l'ordre public ou de l'utilité privée comme de la nature mobilière ou immobilière des biens sont indifférentes. Du reste, la réalité et la personnalité du statut offrent peu d'intérêt, au moins en thèse général, en face du principe dominant de l'exterritorialité » (Législation égyptienne, par Borelli Bey, avec le concours de M. Ruelens).

(2) En ce sens il a été jugé que le tuteur d'une nationalité différente de celle du mineur ne devient pas justiciable de la juridiction de laquelle relève le mineur. En pareil cas, l'action

nécessité. Il eût été, en effet, trop facile à des plaideurs de mauvaise foi d'arrêter le cours de la justice en soulevant à chaque instant des questions préjudicielles. Si, d'ailleurs, la juridiction mixte pouvait pour quelque raison se prononcer directement, si la question en litige est plutôt une question de fait qu'une question de droit, s'il s'agit, par exemple, de réclamations survenues dans un règlement de comptes entre cohéritiers, mais provenant de difficultés étrangères au partage, pour quels motifs les tribunaux mixtes devraient-ils surseoir au jugement du fond ?

Quoi qu'il en soit des conflits ne furent pas sans se produire sur ces divers points. Ici même les tribunaux de la Réforme élargirent considérablement leur compétence. Ils n'hésitèrent pas parfois, à trancher la question accessoire de statut personnel avec la question principale ; dans tous les cas, d'ailleurs, ils ne renvoyèrent les affaires devant l'autorité compétente que lorsque celle-ci était à même de décider entre les parties. C'est là, du reste, une extension critiquable de la compétence *ratione materiæ* de la juridiction mixte, car elle est en contradiction formelle avec le règlement organique (1).

D'autre part, si un conflit s'élève entre le statut personnel et le statut réel, c'est encore en leur faveur

en reddition de comptes de tutelle, formée par le mineur contre le tuteur, est de la compétence des tribunaux mixtes, sauf application par eux de la loi nationale du mineur (Arrêt du 1^{er} mai 1895. *Bull.*, t. VII, p. 252).

(1) Arrêt au 29 nov. 1894. — *Bull.*, t. VII, p. 27.

que les tribunaux mixtes résolvent la difficulté. En ce sens un arrêt, du 2 mai 1895, de la Cour d'Alexandrie décidant « que l'aliénabilité du fonds dotal tient non pas du statut personnel mais du statut réel et qu'en conséquence la femme peut s'obliger sur ses biens totaux, situés hors du territoire de son statut, dans un pays où l'aliénation n'en est pas interdite par la loi ». Il fut aussi jugé « que le statut matrimonial d'une femme hellène se prévalant du sénatus-consulte velleien, pour faire annuler une hypothèque, ne pouvait s'appliquer en Egypte, car, les obligations contractées en Egypte et affectant des immeubles situés en ce pays ne pouvaient être appréciées que par les tribunaux mixtes. »

§ II. — CONTESTATIONS ENTRE ÉTRANGERS DE MÊME NATIONALITÉ.

Toutes les Capitulations conclues entre la Turquie et les diverses Puissances le furent sur le modèle des Capitulations françaises. La situation des divers consulats est donc à peu près identique, aussi la pratique suivie devant le consulat de France nous servira-t-elle de base dans l'exposition sommaire du régime capitulaire auquel se trouvent encore soumis, en matière civile, les différends entre étrangers de même nationalité. La Réforme judiciaire de 1875 n'a point, en effet, porté atteinte à l'article 26 de la capitulation de 1740, permettant à nos ambassadeurs et consuls de juger selon leurs us et coutumes les contestations survenues entre Français.

L'édit de juin 1778, enregistré au parlement de Provence le 15 mai 1779, traçait ainsi à nos consuls leur rôle judiciaire. « Ils connaîtront en première instance, des contestations, de quelque nature qu'elles soient, qui s'élèveront entre nos sujets négociants, navigateurs et autres, dans l'étendue de leurs consulats; nos dits consuls pourvoiront chacun dans son district au maintien d'une bonne et exacte police entre nos dits sujets de quelque qualité et condition qu'ils puissent être, soit à terre, soit dans des ports et dans les différents mouillages et rades où les navires de commerce font leur chargement et leur déchargement; ordonnons à nos dits consuls de rendre fidèlement la justice ».

Les Français, d'ailleurs, aux termes mêmes de cette capitulation, relevaient exclusivement de la juridiction consulaire; il leur était expressément interdit, sous peine d'une amende de 1500 livres, de soumettre leurs différends, quels qu'ils fussent, aux autorités locales ou étrangères.

Voici, d'autre part, en quelques mots, l'organisation de cette juridiction. Le tribunal consulaire est composé du consul, président, et de deux assesseurs choisis parmi les commerçants notables. Le chancelier du consulat remplit le rôle de greffier. Il n'y a point de ministère public. Les parties ne sont pas représentées par des avoués, elles comparaissent en personne et leur requête est signifiée à la partie défenderesse par le chancelier. Quant à l'exécution des sentences, elle a lieu par toutes les voies praticables, les autorités égyptiennes doivent même prêter leur concours au consul qui les requiert. Les jugements sont contradictoires ou par

défaut ; dans ce dernier cas, il peut être fait opposition dans un délai de trois jours. Toute décision du tribunal consulaire est, du reste, susceptible d'appel. L'appel doit être alors interjeté devant la Cour d'Aix, dans les délais de droit commun (1).

C'est à cet édit, dont nous venons de rappeler les principales dispositions, que se réfèrent aujourd'hui encore nos consuls ; à son défaut, toutefois, ils doivent recourir au code de procédure civil français, mais, même en ce cas, les affaires doivent être intentées devant nos consuls par les voies les plus simples et les plus sommaires.

Quant au fond du droit, c'est la liquidation française qui s'applique à nos nationaux. La Cour d'Aix, dans ses arrêts, a toujours maintenu ce principe. Cependant la justice consulaire doit nécessairement tenir compte des usages locaux, tout en s'efforçant de les concilier avec nos lois nationales (2). Dans le même esprit, la

(1) Cette Cour a naturellement succédé à l'ancien Parlement d'Aix auquel l'ordonnance de 1681 et l'édit de 1778, avaient attribué cet appel. Sa situation voisine de Marseille, foyer de notre commerce avec l'Orient, justifie le maintien de l'ancien état de choses.

(2) Si les capitulations, dit M. Feraud-Giraud, ont pour but de soustraire les Français à l'action de l'administration turque, si les anciennes ordonnances de nos rois ont été édictées avec la constante préoccupation de ne pas laisser les chrétiens sous la domination des infidèles, aucun de ces actes n'a eu pour but de détruire les coutumes des chrétiens d'Orient ; et si la législation moderne s'est efforcée de mettre plus d'ordre dans certains cas, rien n'établit que ces réformes aient dû s'étendre jusqu'à nos établissements du Levant, au point de faire disparaître d'anciennes coutumes consacrées par un long usage.

Cour de cassation accepte, pour bien des actes faits dans le Levant, l'application de la règle : *Locus regit actum*. — C'est ainsi que, dans un arrêt du 29 avril 1884, la Cour d'appel d'Aix a décidé que la lettre de change, bien qu'entre Français, était réglée, quant à sa forme et ses effets, par l'usage suivi dans les Echelles — Que l'endossement était régulier, fait dans les termes usités en Egypte, 24 mai 1858 (1).

Les Capitulations signées entre la Turquie et les autres Puissances sont toutes aussi formelles ; toutes écartent l'intervention du juge local, se fût-elle même produite sur la demande des parties. L'incompétence des tribunaux mixtes est aussi absolue, il y a là un inconvénient incontestable, et l'on ne peut que regretter que les Puissances, malgré le vœu de la Commission internationale de 1890, n'aient point permis à leurs nationaux de renoncer à la juridiction consulaire.

§ III. — JURIDICTION PÉNALE DES CONSULATS

La Réforme judiciaire n'a dérogé, en matière pénale, que partiellement au régime capitulaire. Conformément au règlement organique et au décret khédivial

(1) Cette condescendance pour les usages locaux se rencontre pareillement dans les lois consulaires d'Italie, d'Autriche et de Prusse. — Les lois du royaume, dit la loi sarde du 15 août 1858, seront observées dans tout ce qui n'aura pas été réglé autrement par les traités, les usages — Même disposition de la loi anglaise (order in council du 30 nov. 1854).

du 26 mai 1900, sont soumis aux tribunaux mixtes :

Les contraventions commises par les non Ottomans.

Les délits et crimes commis contre les magistrats, jurés et officiers de justice dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.

Les délits et crimes commis directement contre l'exécution des sentences et des mandats de justice.

Les délits et crimes imputés aux juges, jurés et officiers de police, quand ils seront accusés de les avoir commis dans l'exercice de leurs fonctions ou par suite d'un abus de fonctions.

Les délits prévus au code pénal dans les cas de faillites mixtes (Commission internationale de 1900).

Les non-Ottomans continuent donc à jouir de l'extraterritorialité pénale ; les poursuites et le droit de juridiction appartiennent encore aux autorités consulaires (1). Les mêmes principes de droit présidant à l'administration intérieure de la justice dans tous les consulats, je ne ferai qu'indiquer l'organisation de la justice pénale concernant nos nationaux en Egypte.

C'est une loi du 28 mai 1836 qui organisa, dans les Echelles du Levant, une juridiction pénale parallèle à la juridiction civile, et rendant tout Français justiciable du tribunal consulaire. « Cette loi, est-il dit dans une circulaire de M. Thiers, ministre des affaires étrangè-

(1) Article 7 de la capitulation de 1535 : S'il arrivait quelque meurtre ou quelque autre désordre entre Français, leurs ambassadeurs et consuls en décideront suivant leurs us et coutumes.

Cet article a fait l'objet de l'article 15 de la capitulation de 1740.

res, détermine les formes de procédure et donne aux prévenus des garanties conformes à l'esprit général de notre législation actuelle ; elle attribue aux consuls seuls le jugement en dernier ressort des contraventions et aux tribunaux consulaires la double mission de remplir les fonctions qui appartiennent, dans nos tribunaux, aux chambres du conseil et de juger toutes espèces de délits en première instance ; elle constitue le tribunal qui devra connaître, en France, des appels contre les jugements rendus dans les Echelles en matière correctionnelle et des crimes qui auront été commis ; elle indique enfin les peines applicables à tous les genres de crimes, délits ou contraventions, le mode de pourvoi en cassation, ainsi que certains droits ou devoirs des consuls » (Circulaire du 15 juillet 1836) (1).

Cette organisation, exception faite pour les contraventions et une catégorie de délits, existe aujourd'hui encore et fonctionne à peu de chose près comme alors. Le consul connaît en première instance des délits ; il est assisté de deux assesseurs pris parmi les notables ; comme en matière civile, il pourra être interjeté appel de son jugement devant la Cour d'Aix. Quant aux crimes, le tribunal consulaire n'est qu'une juridiction d'instruction, chargée de faire arrêter l'inculpé et d'instruire l'affaire, celle-ci devant être jugée devant une chambre de la Cour d'Aix, sans assistance du jury. Les crimes et délits maritimes relèvent des consulats aussi bien que les infractions commises à terre (2).

(1) Feraud-Giraud, t. 2, page 341.

(2) Article 15 de la Capitulation de 1740.

Enfin le tribunal peut, en cas de condamnation à l'emprisonnement, convertir cette peine en une amende calculée à raison de 10 francs par jour de prison.

Tels sont les traits principaux de cette juridiction que la France et les autres Puissances refusèrent nettement d'abdiquer.

Il faut cependant le reconnaître, la réserve faite en matière pénale au profit des consulats a été une erreur. La juridiction consulaire pour la recherche et la découverte des délits et des crimes est manifestement impuissante. Nos consulats ne sont point organisés et leur personnel est insuffisant. La procédure qu'imposent les capitulations augmente encore les difficultés. C'est au consul de la victime qu'il appartient d'agir ; c'est lui qui doit saisir l'autorité locale ou le consul du coupable, réunir tous les éléments de l'infraction ; il lui faut apporter la preuve de la culpabilité, s'il veut assurer la punition du délinquant. Le plus souvent, cependant, après avoir déployé la plus grande activité, il n'aboutira à rien.

D'autre part la répression des crimes, confiée aux tribunaux de la Métropole, accentue davantage, si possible, cette situation déplorable. Est-il possible, en effet, à la victime de suivre son agresseur à Aix, Leipzig ou Amsterdam (1) ? Pourra-t-on envoyer avec l'accusé les témoins de son crime ? « Les cours d'assises ne sont plus réduites qu'à un simulacre de procès criminel ; ni les débats publics et contradictoires, ni la présence des

(1) Les Italiens sont expédiés à Ancône, les Autrichiens à Trieste, les Belges à Bruxelles, les Espagnols aux îles Baléares.

témoins, ni la connaissance des lieux et circonstances, ni les recherches utiles à la vérité ne permettent aux magistrats de se faire une conviction ; ils doivent juger sur la simple lecture de dépositions écrites » (1). Les difficultés sont plus sérieuses encore au cas de complicité. Les complices sont-ils de nationalités différentes, autant de juridictions compétentes ; la justice locale condamnera peut-être l'indigène complice d'un Européen qu'acquittera au contraire sa juridiction.

Les garanties les plus nécessaires n'existent donc pas. Sans doute, les plaintes réitérées du Gouvernement égyptien ont pu parfois, avec raison, être taxées d'exagération ; il est néanmoins incontestable qu'en Egypte les malfaiteurs peuvent aisément échapper au châtimement. Une réforme pénale est nécessaire. Il est vrai que, depuis 1893, la colonie hellène est justiciable d'une Cour d'assises qui siège deux fois par an à Alexandrie et juge en dernier ressort tous les crimes pour lesquels les accusés étaient envoyés en Grèce ; la Grande-Bretagne a également organisé une juridiction criminelle avec appel à la Cour suprême de Constantinople. Les autres Puissances devraient suivre l'exemple de la Grèce et de l'Angleterre ; ce serait un premier pas dans la voie de l'amélioration de la justice pénale ; mais nous désirons davantage : si l'on veut donner à l'Egypte la sécurité que l'on trouve partout ailleurs, il faut une institution criminelle parallèle à la justice civile et commerciale.

(1) LAMBA. — De l'évolution de la condition juridique des Européens en Egypte.

Sauf pour les questions d'Etat, la juridiction civile et pénale des consulats doit disparaître ; les garanties dont on a entouré le fonctionnement des tribunaux mixtes ne permettent pas d'hésiter. Il faut que la juridiction mixte succède définitivement à la juridiction consulaire.

CHAPITRE II

Tribunaux indigènes.

Dans les pays musulmans, les lois, qu'elles soient civiles, pénales ou religieuses, sont toutes basées uniquement sur le Coran. Toutefois, Mahomet ne s'en étant tenu qu'aux préceptes religieux sans chercher à donner à ses fidèles une législation complète, la religion musulmane s'étant, d'autre part, développée d'une façon extraordinaire, il devint nécessaire de remédier à l'insuffisance du texte coranique : on dut le commenter et l'interpréter. De toutes ces interprétations, la principale est fondée sur la tradition, c'est-à-dire sur les enseignements mêmes du Prophète, enseignements qui, fidèlement conservés, étaient arrivés intacts à la postérité ; c'est ce qu'en droit musulman on dénomme El Hadiss.

Le Coran et les Hadiss formèrent dès lors un ensemble de lois qu'on appelle la Chérieh ou loi sacrée.

Selon la Chérieh, le juge suprême c'est le khalife, le successeur du Prophète, le Sultan. Toutefois le khalife ne rend pas la justice par lui-même ; il délègue ses pouvoirs au grand cadi qui, d'accord avec le sultan, les transmet aux cadis.

En Egypte, lorsque fut constituée une vice-royauté héréditaire dans la famille de Méhémet Ali, la Porte se réserva le droit de nomination du cadi suprême ; c'était là pour lui une source de revenus, la charge étant vénale et annuelle. De son côté, le grand cadi qui avait acheté cet office dans le but non caché de se constituer des bénéfices, nommait ses subalternes moyennant finances, si bien que, du premier au dernier degré de la hiérarchie, on était obligé d'exploiter les justiciables.¹ On ne tint, cependant, nul compte de ces abus et cet état de choses se perpétua jusqu'au règne d'Ismaïl Pacha. Ismaïl obtint du sultan Abd-ul-Aziz, sous condition du versement d'une rente annuelle de 500.000 francs, le droit de nomination du grand cadi d'Egypte. N'était-ce pas acquérir bien chèrement un droit qui ne paraissait ne devoir être qu'une preuve nouvelle de souveraineté ? C'est que Son Altesse rêvait la constitution à son profit d'une immense fortune territoriale. S'il ne s'inquiétait point de l'opposition de ses sujets qu'il allait dépouiller de leurs biens, il avait compris du moins qu'il devait se débarrasser du cadi venu de Constantinople qui, en raison de la vénalité de sa charge, était nécessairement le gardien intéressé des minutes ou des registres d'enregistrement des titres de propriété. Avec cette concession d'Abd-ul-Aziz disparaissait donc le plus sérieux obstacle au projet d'Ismaïl. Depuis lors, le grand cadi d'Egypte était nommé à vie par le Khédive (1). Mais en 1891, la Porte

(1) C'était en 1875 ; lorsque la Porte voulut reprendre ses droits, et profiter de la mort du grand cadi en exercice.

reprit ses droits et depuis, c'est un cadî nommé par le sultan qui siège au Caire, mais ce n'est plus le délégué du khalife qui nomme ses propres suppléants pour l'Egypte, ce droit appartient désormais au ministre de la justice égyptienne.

D'autre part, d'après la loi du chérieh, la preuve écrite est sans valeur ; seule est admise la preuve testimoniale, constatée dans des procès-verbaux que rédigent les cadis sur la déposition des témoins ; cette disposition rendait impossible l'administration d'un empire aussi considérable que l'empire musulman, aussi les Souverains ottomans se virent-ils dans l'obligation de faire un certain nombre de lois spéciales au commerce, au droit maritime, aux biens wakfs. Il y eut donc, à côté de la législation purement religieuse, une codification de lois administratives qu'appliquaient des conseils indépendants des Mehhémés.

La juridiction des cadis présentait, d'ailleurs, si peu de sécurité pour les justiciables, qu'ils ne recouraient à elle que dans les cas où ils ne pouvaient faire autrement. Jusqu'au règne de Saïd Pacha, il y eut, en effet, dans chaque moudirieh, un bureau spécial chargé de l'étude des procès civils et des poursuites pénales ; le moudir statuait ensuite d'une façon définitive ; on pouvait cependant, en appeler au ministre ou même au vice-roi. Saïd Pacha modifia cette organisation ; il attribua la connaissance de toutes les causes civiles à un conseil provincial appelé Medjlis. La composition de ce conseil variait avec chaque province, ici, il se trouvait être composé de fonctionnaires ; là, au contraire, ses membres étaient pris parmi les notables de la province,

mais, fonctionnaires ou notables, ils étaient tous nommés sur désignation du ministre de l'intérieur. Ce ne fut que sous Ismaïl Pacha que l'on compléta les pouvoirs des medjlis par l'attribution à ces conseils des causes pénales. Depuis lors, les medjlis constituaient donc une juridiction civile et pénale, statuant d'après un ensemble de lois résultant de prescriptions administratives, de décisions des vice-rois, décisions dénommées ordres supérieurs.

Les medjlis provinciaux n'étaient d'ailleurs qu'une juridiction de premier ressort. Au dessus d'eux il y avait au Caire un conseil supérieur, une juridiction d'appel, le Migliss el ahkam.

Les étrangers relevaient également de ces juridictions. Si, en effet, d'après la règle : *actor sequitur forum rei*, la cause même foncière dans laquelle était intéressé un étranger, relevait du tribunal consulaire, lorsque l'étranger était défendeur ; en vertu de cette maxime, le medjlis local était compétent quand le défendeur était indigène. Mais les inconvénients multiples qui résultaient en Egypte de l'application de cette règle, d'autre part la défectuosité des medjlis rendirent nécessaire l'institution des tribunaux mixtes. Les excellents résultats que donna la Réforme judiciaire, dès ses débuts, firent ressortir d'une façon plus évidente encore les nombreux défauts des medjlis indigènes. Le gouvernement égyptien comprit alors qu'il fallait enfin apporter des modifications sérieuses à ces tribunaux que l'on appelait déjà les tribunaux locaux.

Dès 1880, on entreprit cette réforme, mais ce fut surtout en 1881-1882 que l'on s'efforça de doter les

indigènes d'une institution judiciaire digne de ce nom. S. E. Fakri Pacha était à cette époque ministre de la justice ; ayant fait ses études en France et obtenu le diplôme de licencié en droit à la Faculté de Paris, ayant aussi occupé les fonctions de chef de parquet près les tribunaux mixtes, il connaissait mieux que tout autre les avantages de cette nouvelle juridiction, et avait pu suivre de près l'organisation de la justice en Europe ; c'était donc l'homme le mieux à même de faire aboutir la Réforme des tribunaux locaux.

Fakri Pacha codifia tout d'abord les lois résultant des « ordres supérieurs à l'égard des indigènes ». Ces nouveaux codes n'étaient autres que les codes mixtes avec quelques modifications. Puis prenant pour base l'organisation du tribunal mixte, il institua des tribunaux dans lesquels était admis l'élément étranger, mais en minorité, dans tous les degrés de juridiction.

Ces principes posés, nous allons voir l'état actuel des juridictions indigènes : juridiction du statut personnel, juridiction du statut réel.

SECTION PREMIÈRE

JURIDICTION DU STATUT PERSONNEL

§ PREMIER

Le statut personnel en Egypte ne comprend pas seulement les questions d'Etat proprement dites, mais tout ce qui s'y rattache intimement. En dehors des questions de famille, de capacité, il comprend encore les

questions de donations, de successions et de testaments.

Pour toutes ces questions les indigènes ressortissent à la juridiction des mekhémés, appliquant la loi musulmane selon le rite hanéfite qui est le rite officiel.

Aux mekhémés sont également déferés un certain nombre de différends relatifs aux wakfs (1), c'est-à-dire à des biens concédés à certains établissements religieux. De prime abord, au moment de l'institution de la Réforme, le Gouvernement égyptien, à raison des susceptibilités religieuses du pays, réservait aux mekhémés toutes les contestations survenant au sujet de ces biens. Mais la plus grande partie des propriétés de l'Egypte étant entre les mains de l'administration des wakfs, la compétence immobilière de la juridiction mixte devenait illusoire. C'est alors que la Commission de 1869 établit une distinction entre les questions de possession légale et les questions de revendication des biens wakfs, ne soumettant que ces dernières au tribunal du cadi.

Les mekhémés constituent les tribunaux religieux musulmans. Il y en avait, primitivement, dans chaque

(1) Nous avons vu, lors de l'étude de la juridiction consulaire (statut personnel des étrangers), qu'en vertu d'une clause du Règlement de 1875, les tribunaux mixtes doivent surseoir au jugement du fond s'il se présente une question accessoire relevant du statut personnel. Il en est ainsi lorsqu'il s'agit des indigènes qui sont alors renvoyés devant les mekhémés, mais ce renvoi n'a lieu que si le juge du statut personnel est à même de décider entre les parties; d'autre part, si les pièces du procès permettent à la juridiction mixte de statuer, rien ne l'oblige à surseoir. A ce sujet, arrêt du 3 avril 1895 (*Bull.*, t. VII, p. 209).

chef-lieu de gouvernement, d'arrondissement ou markaz, de kism ou canton et dans la plupart des villages. En un mot, on rencontrait un mekhkémé partout où se trouvait un cadî, soit même un de ses délégués. Tous ces juges, d'ailleurs, avaient une compétence égale; peut-être, cependant, pouvait-on regarder les mehkémés de province comme des tribunaux de première instance dont les sentences étaient portées en appel devant le tribunal du grand cadî.

Ces tribunaux soulevèrent de vives critiques. On se plaignait, très légitimement du reste, des formes surannées de procédure, ainsi que du personnel, taxé souvent d'ignorance et même de corruption. Par un décret du 31 décembre 1888, il avait bien été institué un conseil spécial de discipline devant lequel les cadis et leurs suppléants devaient être déférés, après avoir été relevés de leurs fonctions, mais les résultats obtenus furent de minime importance. Il devint donc nécessaire de procéder à une réorganisation de ces juridictions antiques et d'y introduire un peu d'ordre. Ce fut l'objet du décret du 27 mai 1897, véritable code de 102 articles,

Ce décret présente un tel intérêt que je crois nécessaire d'en faire connaître les principales dispositions.

ORGANISATION (TITRE PREMIER)

Désormais les mehkémés sont divisés en trois catégories :

Mekhkhémé de district.

Mekhkhémé de gouvernorat ou moudirieh.

Mekhkhémé suprême établi au Caire.

Les mehkémés de district ne sont composés que d'un *cadi*.

Ceux des *moudiriehs* en comprennent trois.

Le mehkémé suprême en comprend cinq.

COMPÉTENCE (RATIONE MATERIÆ)

Les mekhkémés de district connaîtront des affaires suivantes: mariage, dot, trousseau, garde des enfants par la mère, déplacement par la mère répudiée avec l'enfant mineure confiée à sa garde d'une ville à une autre; réconciliation des époux, garde de l'enfant par un parent avec lequel son mariage est légalement prohibé; répudiation, divorce par consentement mutuel; libération mutuelle des époux en cas de divorce par consentement mutuel; dissolution du mariage; pension alimentaire, y compris celle due aux parents; procuration donnée aux époux pour des questions conjugales; constatation des liens de parenté et autres questions relatives au mariage. Exception est faite, cependant, pour les questions de *wakfs* et de possession dont le montant dépasse vingt livres égyptiennes (530 fr. environ) (Art. 16).

Les mekhkémés de district ne statuent qu'en premier ressort; tous les jugements qu'ils rendent peuvent faire l'objet d'un recours devant les *megliss charii* (mekhkémé de gouvernorat). Cependant les jugements des mekhkémés de Siouah, d'el Arich, d'El Kosseir et des trois oasis ne sont susceptibles d'aucun recours, si ce n'est par la voie de l'opposition. Relèvent encore des

megliss charii, mais à charge d'appel devant le mekhémé suprême, toutes les affaires que ne peuvent connaître les tribunaux de district.

COMPÉTENCE « RATIONE LOCI »

En principe le demandeur doit agir devant le mekhémé du domicile du défendeur. Toutefois, en matière de testament, legs, wakfs, hérédité, est compétent le megliss du domicile du défunt à moins d'impossibilité résultant de l'éloignement du siège de mekhémé. Dans ce cas ces affaires seront, sur l'autorisation du ministre de la justice, portées devant un autre mekhémé. D'autre part, s'il s'agit d'une autre action portée contre un nazir de wakf, au sujet des biens wakfs gérés par lui, le demandeur a le choix entre le tribunal du domicile du défendeur ou celui dans le ressort duquel se trouvent, en totalité ou en partie, des biens en litige.

DES PREUVES

Les preuves que peuvent admettre le charii sont : l'aveu, le témoignage, le serment.

On assimile l'aveu par écrit à l'aveu oral.

L'ordre donné par une personne à un tiers d'écrire un aveu qu'elle fait, constitue en droit un aveu. En conséquence, si une personne ordonne à un écrivain d'écrire un titre et signe ensuite ou appose son cachet, ce titre constitue un aveu littéral comme s'il avait écrit de sa propre main (Art. 26).

Lorsqu'une personne écrit ou fait écrire un titre et qu'elle le remet ensuite à une autre, revêtu de sa signature, cet écrit constitue un aveu littéral, ayant la même force que l'aveu verbal, si le titre est formulé selon les règles d'usage. Il en est de même des quittances et reçus (Art. 27).

En cas de dénégation, par l'intéressé, du titre qu'il a écrit personnellement, ou sur lequel il a apposé son cachet, on ne tiendrait nul compte de cette dénégation, si l'écriture ou le cachet est notoirement connu ; au cas contraire, on procèdera à une vérification d'écriture ; l'intéressé sera invité à écrire et son écriture sera examinée par des experts (Art. 28).

Preuve testimoniale. — Le bien fondé d'une action pourra résulter des dépositions de témoins dignes de foi.

Les moyens par lesquels le témoin a eu connaissance des faits sur lesquels il dépose, le degré de confiance qu'il inspire, son intérêt dans la question doivent être pris en considération par le cadi, seul juge de la valeur du témoignage (Art. 37).

Si la personne contre laquelle il est témoigné, demande au cadi de faire prêter aux témoins le serment que leur déposition n'est point mensongère et qu'il y ait lieu de corroborer la déposition par le serment, le cadi pourra déférer le serment aux témoins, en disant : « Si vous prêtez serment, j'accepterai votre témoignage, autrement non » (Art. 40).

Il faut, en ce qui touche les dépositions, que le témoin se serve de l'expression : « J'atteste. » Si ces paroles n'ont

pas été prononcées au cours de la déposition et que le cadi demande au témoin s'il atteste et que celui-ci réponde : « Oui, j'atteste cela », cette affirmation suffira (Art. 41).

Serment. — Le demandeur qui ne peut fournir la preuve de sa demande, peut demander au mekhémé de déférer le serment au défendeur et le mekhémé peut fonder son jugement soit sur le serment prêté, soit sur le refus de le prêter.

PROCÉDURE

La citation contiendra : 1^o la date ; 2^o les prénoms, nom, profession et domicile du demandeur et du défendeur ; 3^o la désignation du tribunal devant lequel les parties doivent comparaître ; 4^o les jour et heure de la comparution ; 5^o l'indication sommaire de l'objet de la demande (Art. 52).

Le délai de comparution sera de trois jours au moins, non compris le jour de la remise de la copie et celui de la comparution ; le délai, en cas d'urgence, pourra être réduit (Art. 53).

Si le domicile du défendeur est loin du siège du mekhémé, le délai fixé sera augmenté d'un jour par huit heures de distance ; les fractions supérieures à 5 heures augmenteront le délai d'un jour. Ces délais seront diminués de moitié pour tout le parcours qui pourra se faire par chemin de fer.

La copie de la citation sera remise à la personne

assignée. A défaut, la copie sera remise à celui de ses domestiques ou de ses parents présents à son domicile. Si on n'y trouve personne, elle sera remise au chef du village ou ville où est le domicile du défendeur. Celui qui aura reçu la copie visera l'autre copie de la citation. En cas de refus, ou s'il n'a pas de cachet et ne sait pas écrire, le visa de l'omdeh ou de l'agent administratif de la localité suffira (Art. 56).

DES JUGEMENTS

Les jugements sont ou contradictoires ou par défaut.

Jugement par défaut. — En cas de refus de défendeur de comparaître devant le mekhémé ou d'envoyer son fondé de pouvoirs dans le délai fixé, il sera, à la requête du demandeur, assigné trois fois verbalement et par écrit, pendant trois jours au moins, tout en l'avertissant que s'il refuse encore de comparaître dans le délai indiqué, ou de désigner son fondé de pouvoirs, le cadi lui nommera d'office un mandataire, en présence duquel il entendra la cause, ainsi que les preuves du demandeur et prononcera une condamnation par défaut. Si, néanmoins, le défendeur s'obstine dans son refus de se présenter devant le mekhémé, dans le dernier délai, ou d'un fondé de pouvoirs, le cadi lui nommera d'office un mandataire pour défendre ses intérêts ; en présence de ce mandataire, il entendra la demande et les preuves légales. Après examen, il condamnera le défendeur par défaut, si les prétentions du demandeur paraissent justifiées (Art. 71).

Tout défendeur qui, après l'exposé de l'affaire, se sera retiré du mekhémé avant que les preuves légales n'aient été faites, sera assigné verbalement et par écrit. S'il refuse de comparaître ou de désigner un fondé de pouvoirs, le cadi lui nommera un mandataire. En présence de ce dernier, les preuves légales seront faites et le défaillant condamné (Art. 71).

Si, après la dénégation de la demande par le défendeur et la constatation du bien fondé du procès, le défendeur vient à s'absenter, le cadi procédera aux formalités requises par la loi et condamnera sans avis préalable. Dans ce cas, le jugement sera réputé contradictoire.

VOIES DE RECOURS

Elles sont au nombre de deux : l'opposition contre les jugements par défaut ; l'appel contre les jugements contradictoires.

L'opposition est recevable dans un délai de 30 jours, s'il s'agit d'un jugement rendu par le mekhémé suprême ; dans tout autre cas, il n'est que de 15 jours. Ce délai ne court qu'à dater de la signification.

Le délai de l'appel contre les jugements contradictoires est de 30 jours.

Le jugement sur opposition n'est attaquable que par les voies admises contre les jugements contradictoires, s'il n'est pas rendu contradictoirement.

L'opposition et l'appel sont suspensifs, sauf en ce qui concerne les pensions alimentaires.

Toute condamnation engageant les intérêts d'un tiers,

pourra être attaquée par ce dernier, quel que soit le degré du mekhémé qui l'a rendue, à moins qu'il n'ait été cité à comparaître dans les délais légaux. Dans ce cas, le recours ne pourra être accepté que par les moyens, dans les formes et dans les délais prescrits au présent règlement (Art. 41).

EXÉCUTION DES JUGEMENTS

Sont saisissables, pour toute condamnation pour pension alimentaire, dot ou autres matières semblables du statut personnel, les biens de la partie condamnée.

Sont également saisissables : 1^o les traitements, pensions, allocations, journées, salaires et gages existants et dus au moment de la saisie, et ce dans les limites fixées par la loi ; 2^o les revenus des biens wakfs revenant à la partie condamnée.

La saisie portera d'abord sur l'argent liquide, puis sur les meubles, même aux mains d'un tiers, enfin sur les immeubles.

Il est interdit aux cadis d'entendre les procès remontant à quinze ans, alors que le demandeur n'était pas dans l'impossibilité d'agir et n'avait pas d'empêchement légal. Il est fait exception pour les procès de successions et de wakfs, lesquels ne seront plus entendus, après 33 ans, lorsque le demandeur n'était pas dans l'impossibilité d'agir et n'avait pas d'empêchement légal. Cette disposition n'est applicable que si le défendeur n'a pas reconnu le droit du demandeur pendant tout ce temps (Art. 90).

L'établissement d'une hiérarchie judiciaire, les modes d'introduction de l'instance, l'admission des jugements par défaut, la possibilité de l'opposition, etc, sont autant de points qu'il était intéressant de noter, tant en raison de leur nouveauté qu'en raison de l'analogie qu'ils présentent avec l'organisation judiciaire française (1). Mais l'innovation principale consiste dans l'admission de la preuve écrite. Bien que le Prophète ait conseillé aux fidèles de consigner dans des écrits leurs actes juridiques les plus importants, les docteurs du rite hanéfite s'y étaient toujours montrés hostiles ; ils trouvaient cette preuve incomplète, incertaine et semblaient craindre qu'elle ne favorisât des faux. C'est en raison de cette hostilité que le décret de 1897 ne proclame pas la légitimité de la preuve littérale et se contente d'assimiler l'aveu écrit à celui qui aurait été fait devant le juge (2).

(1) L'organisation des mekhkémés a été empruntée à l'organisation française des justices de paix, des tribunaux de première instance et des Cours d'appel.

Les indications que doit contenir l'acte de citation les délais de comparution, la remise de l'acte de citation correspondent assez bien aux diverses règles de notre procédure en cette matière.

L'article 78 reproduit la maxime bien connue : opposition sur opposition ne vaut (Art. 78). Le jugement sur opposition n'est attaquant que par les voies admises contre les jugements contradictoires, s'il n'est pas rendu contradictoirement.

(2) Voici le passage du Coran relatif à la preuve écrite :

« O vous qui croyez ! si vous contractez une dette exigible à un terme fixé, constatez-la par écrit. Qu'un écrivain soit chargé d'écrire fidèlement l'engagement que vous prenez. Que l'écrivain ne se refuse point à écrire, d'après l'instruction qu'il tient

On sera peut-être surpris en voyant l'introduction dans la législation musulmane d'un certain nombre de dispositions dont l'origine européenne est évidente. Le droit musulman n'est pas, en effet, aussi immuable qu'on le croit généralement ; il peut admettre, tout au moins dans les matières qui ne touchent pas à l'organisation de la famille et des successions, des principes étrangers, pourvu, toutefois, que ces principes ne soient point en contradiction formelle avec la loi religieuse. « Le chef de l'Etat, dit Omar Bey Loutfy, peut codifier, dans une certaine mesure, toutes les actualités naissantes que réclame l'intérêt social. Les règles nouvelles, islamisées dans ces conditions, peuvent être acceptées par tout musulman et considérées comme des vérités islamiques ». Le décret de 1897 a été une heureuse application de cette théorie.

§ II

A l'origine, la juridiction du statut personnel était

de Dieu. Qu'il écrive pendant que le débiteur dicte ; qu'il craigne Dieu son Seigneur, et qu'il n'omette rien de ce qui a été dicté. Si le débiteur était interdit, incapable ou hors d'état de se charger lui-même de la dictée, que son représentant fidèlement dicte pour lui. Appelez deux témoins choisis parmi vous ; si vous ne trouvez pas deux hommes, appelez-en un seul, avec deux femmes parmi les personnes capables de témoigner, afin que si l'une oublie, l'autre puisse lui faire rappeler le fait. Ne dédaignez pas de mettre par écrit une dette, grande ou petite, en indiquant la date de paiement. Ce procédé est plus juste devant Dieu, mieux accommodé à la preuve et plus propre à écarter toute espèce de doute, à moins qu'il ne s'agisse de marchandises présentes qui se transmettent de la main à la main ».

complétée par le Beit el Mal et le Megliss el Hasby.

Le Beit el Mal était une sorte d'administration des Domaines chargée d'administrer les successions revenant à des incapables ou des absents. Elle en faisait la liquidation et remettait ensuite les biens liquidés aux intéressés. Elle intervenait aussi dans les successions échues à l'Etat et dans les successions vacantes. C'était là une vieille institution musulmane dans laquelle régnait un désordre complet; elle fut supprimée en 1896 (1).

Megliss el hasby.— Cette institution, organisée en 1874 fut l'objet, lors de la suppression du Beit el Mal, d'une réorganisation complète. Le décret du 14 novembre 1896 institua auprès de chaque markaz, ainsi que dans les moudirieh et gouvernorats un Megliss hasby destiné à remplir à la fois le double rôle de tribunal de statut personnel et de conseil de famille (2).

(1) Décret du 14 novembre 1896, — Article 1^{er} : « Les bureaux actuellement existants du beit el mal seront supprimés.

Beit el mal veut dire littéralement : maison des biens.

(2) Le megliss hasby (assemblée des comptes) des markaz est ainsi composé : 1^o Le mamour du markaz, président; 2^o un uléma du markaz désigné par le ministre de la justice; 3^o un notable désigné par le moudir avec approbation du ministre de l'intérieur.

Le megliss hasby des moudirieh et gouvernorats comprend : 1^o Le moudir ou le gouverneur, ou leur wekil (mandataire substitut) président.

2^o Un uléma de la moudirieh ou du gouvernorat, nommé par le ministre de la justice.

3^o Un notable désigné par le ministre de l'intérieur.

4^o Un membre de la famille, à son défaut un autre notable.

(L'uléma est une personne graduée en jurisprudence musulmane.)

En sa qualité de tribunal de statut personnel, le megliss el hasby juge les questions de maintien en tutelle, prononce l'interdiction des incapables ou bien décide la main-levée de l'interdiction. Comme conseil de famille, il statue sur la nomination, la confirmation, la révocation des tuteurs et curateurs, des procureurs aux absents; il surveille leur gestion, examine leurs comptes et prend les mesures nécessaires et urgentes pour la sauvegarde des incapables. Toutefois, les décisions des megliss el hasby ne sont jamais irrévocables; elles sont toujours susceptibles d'un recours de la part de tout intéressé ou du ministère public. Mais ici une distinction est obligatoire: la décision attaquée a-t-elle été rendue par le megliss hasby en sa qualité de tribunal de statut personnel, elle sera déférée à la Cour d'appel indigène, juridiction de statut réel. Cette compétence est remarquable et constitue un premier pas dans la voie de l'unification des juridictions de statut réel et de statut personnel. Le megliss hasby a-t-il statué, au contraire, comme conseil de famille, sera alors compétent un megliss el hasby supérieur siégeant au ministère de la justice (1). Cette dualité de juridic-

(1) Le megliss el hasby supérieur est ainsi composé :

1° Un président, fonctionnaire nommé par le Khédive sur la proposition du ministre de la justice.

2° Le wekil du megliss el hasby du Caire, comme vice-président.

3° Deux notables désignés par le ministre de l'intérieur.

4° Le moufty du megliss el hasby et un uléma désignés par le ministère de la justice.

5° Un haut fonctionnaire comptable désigné par le même ministre.

tion d'appel est une complication que l'on aurait pu éviter ; admettant dans un cas, la compétence de la Cour indigène, on pouvait, sans inconvénient, l'admettre dans l'autre.

Les recours, nous l'avons vu, peuvent émaner du ministère public ; cette intervention, ce droit d'initiative que lui reconnaissent plusieurs dispositions du décret en question, sont un des traits caractéristiques du projet et peuvent être considérés, suivant l'expression de M. Testoud, « comme un nouveau symptôme de la modernisation de cette partie du droit égyptien »⁽¹⁾.

La fixation, d'une manière précise, de la durée de la minorité chez les musulmans est encore une innovation heureuse du décret de 1896. Désormais la minorité et la tutelle prendront fin dès que le mineur aura atteint l'âge de 18 ans. Jusqu'ici, l'appréciation de la validité d'un acte en matière de majorité était surtout une question de fait ; l'obligation contractée par le mineur pubère n'était valable que « lorsqu'il avait donné des

(1) Le droit d'initiative du ministère public est reconnu par les articles 5, 6, 7, 10, du décret. L'article 10 est particulièrement important. Le voici : « En attendant les décisions du megliss el hasby s'il s'agit d'enfants conçus, de mineurs incapables ou absents, ou celle de l'autorité administrative s'il s'agit de successions en deshérence, il appartiendra au ministère public, dans les localités où se trouve le siège d'un parquet, d'ordonner et faire exécuter les mesures qu'il jugera opportunes pour la sauvegarde des intérêts de l'enfant conçu, des mineurs, incapables, ainsi que ceux de l'Etat.

Cependant, le parquet aura la faculté d'intervenir même en dehors du lieu s'il le juge nécessaire.

preuves de son aptitude aux affaires et d'une expérience suffisante pour l'administration de ses biens » (Alexandrie, 14 juin 1900). La Cour d'Alexandrie proclamait bien, il est vrai, la majorité acquise de plein droit à l'âge de 25 ans, mais ce système n'en était pas moins dangereux pour les tiers ; en fixant à 18 ans la majorité et en refusant au mineur de faire constater par le megliss hasby son aptitude à administrer ses biens et ainsi, obtenir une majorité anticipée, le Conseil législatif mettait enfin un terme à des fraudes que facilitait trop l'état de droit antérieur. Il faut espérer que les tribunaux mixtes se conformeront à ces règles, bien que le décret du 14 novembre soit un décret purement indigène.

§ III

Les mekhkémés ne sont, du reste, compétents qu'à l'égard des musulmans. Dès la conquête de Constantinople, Mohamed II permit aux chrétiens ottomans et à tous les sujets non musulmans de son empire de soumettre leurs différends relatifs à des questions d'Etat aux chefs de leur communauté religieuse. Ce n'était là qu'une tolérance plus ou moins observée au cours des siècles. Mais, sous la protection de la France et de l'Europe entière, les chrétiens catholiques et schismatiques obtinrent enfin la consécration législative de ces privilèges, ce fut l'objet de l'article 18 du Hatt Humâïoun du 18 février 1856. En vertu de cet acte, les communautés chrétiennes établies en Orient peuvent porter toutes les questions relevant du statut personnel

devant les patriarchats (1). Remarquons cependant que le pouvoir de juridiction des chefs de communautés religieuses est purement arbitral, c'est-à-dire, qu'ils ne peuvent statuer dans les questions de mariage ou de successions, etc., entre chrétiens de même rite qu'au cas de commun accord des parties. C'est là une condition essentielle, que nécessite l'absence de loi et d'organisation de ces juridictions. En Egypte, le droit commun est, en effet, la chérieh, et le juge naturel le cadî; les chrétiens sont libres de s'adresser à leurs chefs en cas de consentement mutuel, consentement qui constitue un véritable compromis, mais, en dehors de là, c'est au tribunal du cadî que doivent être déférées toutes les contestations du statut personnel.

Cette doctrine ressort clairement de l'article 18 du hatt humaïoun. « Les procès spéciaux, tels que ceux de successions, soit entre deux chrétiens, soit entre deux autres sujets non musulmans pourront, *à la demande des parties*, être renvoyés par devant les patriarches, chefs de communauté, et les conseils des dites communautés pour y être jugés. »

Cette opinion est, d'ailleurs, corroborée par un arrêt

(1) Les principales églises d'Orient sont :

l'Eglise grecque non unie,

l'Eglise arménienne unie,

l'Eglise grecque unie,

l'Eglise copte d'Egypte.

Les Israélites ont aussi une juridiction propre. C'est le grand Rabin qui en est le chef suprême.

L'article 18 du hatt humaïoun est aussi invoqué par d'autres communautés et sectes religieuses peu importantes.

de la Cour d'appel du 10 avril 1884 : « Attendu que le hatt humaïoun du 10 djemazioul 1272 (18 février 1856) maintient le principe de la compétence des autorités locales pour connaître des procès spéciaux entre chrétiens, tels que ceux de succession, et n'établit la compétence des patriarches, des chefs de communauté et des conseils des dites communautés, par rapport à un procès, que comme une juridiction d'exception compétente seulement dans le cas où les parties sont d'accord pour s'adresser à elle ».

Les communautés chrétiennes, cependant, cherchent à faire admettre qu'en ce qui concerne le mariage et sa dissolution, leur juridiction est absolue et exclusive. De fait, il est assez facile de justifier cette prétention en tirant argument des différences considérables qui existent entre le mariage musulman et le mariage chrétien, et des termes des Bérats qui sont délivrés individuellement aux Patriarches. Plusieurs de ces bérats décident, en effet, que les patriarches sont compétents en matière de mariage depuis la célébration jusqu'à la dissolution. Toutefois, en ce qui concerne le caractère purement arbitral et facultatif des juridictions ecclésiastiques, il en est qui sont aussi catégoriques et explicites qu'on peut le désirer (1). Les bérats, d'ailleurs, ne sont que des actes d'ordre administratif et, en

(1) Par exemple, les bérats adressés aux évêques bulgares : « En matière de mariage et de divorce, dans les différends nés entre deux chrétiens, le métropolitain et ses délégués pourront, *du consentement de ceux-là*, arranger le différend ou, au besoin, leur faire prêter serment dans leur église selon leur rite ou encore les punir d'anathème sans que les cadis et naïbs s'en m (11) »

conséquence, l'on ne peut sérieusement les opposer au hatt, loi constitutionnelle promulguée à la suite d'une convention internationale (1).

Cette multiplicité de juridictions présente de graves inconvénients; il est à souhaiter que cette tendance à l'unification des juridictions de statut personnel et de statut réel, tendance qui s'est manifestée en 1896, s'accroisse plus encore. Cette unification rencontre, il est vrai, les plus sérieuses difficultés. Les musulmans sont, en effet, jaloux de leur législation religieuse; toute innovation qu'on leur fait accepter, ne l'est qu'avec une telle défiance que bientôt cette innovation est pour ainsi dire frappée de stérilité. Aussi dans les mekhémés, malgré le décret de 1897, les abus ont persisté et une réforme est de nouveau nécessaire. Cette réforme, M. Mac Illwraith l'entreprend.

Malgré l'échec de son projet de réformes relatives à la juridiction mixte, pour se réhabiliter peut-être aux yeux de ses chefs, le conseiller judiciaire de S. A. le Khédive, décida, en 1899, de réorganiser les tribunaux religieux. Gardant, toutefois, une certaine réserve, M. Mac Illwraith se borna à proposer la nomination de deux conseillers musulmans de la Cour d'appel indigène comme assesseurs du grand cadî, avec voix déli-

(1) En raison de l'incertitude des juridictions de statut personnel, en raison aussi du préjudice et des dommages qui peuvent résulter du renvoi de certaines causes au juge du statut personnel, la Cour d'appel mixte d'Alexandrie n'a pas hésité à juger des différends dans lesquels, cependant, elle était absolument incompétente.

bérative seulement. La réforme projetée n'était guère critiquable; elle fut cependant froidement accueillie. On soumit néanmoins le projet au Corps législatif⁽¹⁾ et l'on mit tout en œuvre pour obtenir un avis favorable. Après un premier échec de S. E. le ministre de la justice (2), M. Mac Illwraith essaya lui-même d'obtenir cette approbation qui eût été pour lui si précieuse. Le 12 mai, accompagné des ministres de la justice et des affaires étrangères, il vint défendre son projet de réformes devant le Conseil législatif convoqué en séance extraordinaire.

Après avoir démontré la nécessité et les avantages réels de sa proposition, après avoir déclaré qu'il n'y avait là rien de contraire aux dispositions de la loi consulaire et que le Coran lui-même ne s'opposait point à l'amélioration des mekhkémés, il demanda en conséquence d'émettre l'avis que réclamait l'intérêt même de la justice. Le grand mufti, en sa qualité d'interprète officiel de la loi musulmane, répondit et le fit en ces termes : « Je condamne votre projet comme contraire aux principes de la loi sainte que j'ai seul le droit d'interpréter ici ». Aussitôt après cette condamnation si

(1) Le Corps législatif égyptien n'est pas une assemblée parlementaire chargée de la confection des lois. Cette assemblée ne peut que donner un avis sur les projets qu'on lui soumet, avis que le gouvernement n'est pas obligé de suivre. Cependant, en raison du mode de recrutement du Corps législatif, on peut assurer qu'il représente assez bien l'opinion publique égyptienne; dès lors, les avis qu'il donne, bien que n'étant pas obligatoires, n'en ont pas moins une autorité que l'on ne saurait négliger sans inconvénients.

(2) C'était en avril 1899.

formelle du projet britannique, le grand mufti quitta la salle des séances, suivi de tous les membres du Corps législatif. M. Mac Illwraith ne sut se résigner : loin d'abandonner une réforme qui n'était pas encore réalisable, le conseiller judiciaire du Gouvernement égyptien fit signer un décret de réorganisation du grand mekhémé, décret qui fut inséré au journal officiel ainsi qu'un second, désignant les deux conseillers de la Cour d'appel indigène, chargés d'assister le grand cadî.

On espérait que cet acte d'autorité suffirait, et que nul ne mettrait plus obstacle à un projet que le Khédive avait fait sien. On se trompait. Le grand cadî ne se soumit pas et remit aussitôt sa démission au Sultan, de qui il tenait ses pouvoirs. Le conflit n'en devenait que plus sérieux. La Sublime Porte ordonna, en effet, au haut commissaire ottoman en Egypte de faire des représentations au Khédive. Le 28 mai 1899, le haut commissaire se rendit au palais Ras el Ting, à Alexandrie, et à la suite d'une conversation qu'il eut avec Son Altesse, le conseil des ministres fut convoqué. Le ministre de la justice proposa lui-même le retrait du projet qu'il avait signé et déclara se démettre de ses fonctions si on rejetait sa demande ; le ministre des finances et son collègue de la guerre firent une déclaration semblable. Enfin, après d'orageuses discussions, sur la proposition de lord Cromer lui-même, il fut décidé à l'unanimité, que le décret de réorganisation du grand mekhémé serait rapporté ; toutefois, afin de donner une apparence de satisfaction à M. Mac Illwraith, on sacrifia le grand mufti dont l'énergique réponse avait entraîné la ruine de la réforme.

Ainsi se termina cette affaire, preuve évidente des dangers de toute tentative de réforme en matière religieuse. Ce n'est pas là, il est vrai, un motif pour ne point s'efforcer de perfectionner une institution rudimentaire; certainement un jour viendra, où les Egyptiens eux-mêmes en reconnaîtront l'utilité; c'est à ce moment seulement qu'il faudra agir, le temps ayant permis aux esprits de s'y préparer.

SECTION DEUXIÈME

TRIBUNAUX DU STATUT RÉEL

Les nouveaux tribunaux indigènes devaient être définitivement organisés en 1882; mais les événements insurrectionnels qui éclatèrent alors en Egypte furent cause d'un retard de quelques mois. Le décret de réorganisation ne parut, en effet, que le 14 juin 1883, et les tribunaux ne fonctionnèrent, en fait, que le 1^{er} juin de l'année suivante (1).

(1) Les tribunaux indigènes devaient bien légalement commencer à fonctionner dès le 13 septembre 1883, mais on dut attendre la promulgation des codes qu'ils allaient appliquer. Les décrets qui les concernent ne parurent que les 28 octobre (code civil) et 13 novembre 1883.

Le code civil comprend 641 articles. Il traite successivement des biens, obligations, des divers contrats, des droits des créanciers; il n'y est point question du mariage, des successions, des donations, des incapacités, ces matières relevant du statut personnel.

Parmi les contrats, il nous faut citer le *garouka*, contrat par

I. — INSTITUTION. — COMPOSITION DES TRIBUNAUX INDIGÈNES

Il a été institué un tribunal de première instance dans les villes ci-après : Ben-Ha, le Caire, Tantah, Mansourah, Alexandrie (Basse-Egypte), Beni-Souef, Siout

lequel le débiteur fait remise de son fonds à son créancier, qui acquiert le droit de l'exploiter à son profit et d'en retenir la jouissance jusqu'au remboursement de la dette; ce contrat ressemble au nantissement des fonds de commerce en droit français, mais une différence considérable sépare ces deux contrats. Le garouka constitue un véritable droit de gage, tandis que le nantissement des fonds de commerce n'est qu'un gage sans déplacement, le débiteur conservant le droit d'exploitation.

Une autre particularité du code civil, c'est l'intervention en matière civile du juge d'instruction. Ses attributions sont multiples. Devant lui comparaissent les parties qui exposent l'affaire d'une façon circonstanciée; il remplit le rôle de conciliateur, entend les témoignages, reçoit le serment décisive, ordonne les expertises, se rend sur les lieux litigieux, procède à la vérification d'écritures, rend l'ordonnance de renvoi devant le tribunal. En 1892 on revint aux règles de la procédure française; on supprima l'intervention du juge d'instruction dans les causes civiles (Décret du 31 août 1892).

Le code de commerce est composé de 419 articles. Tout en prenant pour base les lois de l'Europe méridionale, il a été adapté, autant que possible, à des besoins spéciaux. Il ne contient aucune disposition relative à la justice commerciale. Il indique d'abord ce que l'on entend par négociant et actes de commerce, alors que notre loi commerciale, après s'être occupée, au début, des négociants, renvoie à la fin les faits qui constituent les actes de commerce. Le chapitre II est réservé aux contrats commerciaux : sociétés, courtiers, gages, commissionnaires en général, commissions de transports, effets de commerce. Le

(Moyenne-Egypte), et Keneh (Haute-Egypte) (1).

Dans le ressort de chacun de ces tribunaux il était établi un ou plusieurs juges sommaires (2).

On créait enfin deux Cours d'appel devant siéger l'une dans la Basse-Egypte, au Caire, l'autre dans la Moyenne-Egypte, à Siout (3).

Il n'était point institué de Cour de cassation, du moins en matière civile, car en matière pénale, l'article 21, chap. I, § 2, prévoyait la réunion de la Cour en Assemblée générale pour connaître comme Cour de cassation et conformément au code d'instruction criminelle, de tous les pourvois pour vice de formes ou violation de la loi. Notons immédiatement le décret du 24 janvier 1895, relatif aux pourvois en cassation. Il modifiait les articles 221 et 222 du code d'instruction criminelle et décidait qu'à défaut de motifs présentés en temps utile, ou si le requérant invoquait uniquement un moyen de fait, le pourvoi serait déclaré nul. Ce décret avait pour

chapitre III, de beaucoup le plus considérable (145 à 419), traite de la faillite.

Le code de procédure civile et commerciale comprend 727 articles; le code d'instruction criminelle 251, et le code pénal 354.

(1) Tous les tribunaux n'ont pas été institués en 1883; ainsi c'est un décret du 27 juin 1889 qui organisa dans la Haute-Egypte le tribunal de Keneh et dans la Moyenne-Egypte ceux de Beni-Souef et de Siout.

(2) Le juge sommaire correspond au juge de paix français; sa nomination est différente, il fait partie du tribunal de première instance et il est délégué dans ses fonctions par décret du ministre. Ce système de recrutement a été proposé en France pour les juges de paix.

(3) La Cour d'appel de Siout n'a pas été organisée.

but de mettre en lumière l'institution de la Cour de cassation. Avant 1885 il existait un tribunal supérieur : le Megliss el Ahkam, qui examinait les recours contre les décisions rendues en appel et les jugeait en fait aussi bien qu'en droit. On croyait généralement que la Cour de cassation ressemblait au megliss el ahkam et constituait un troisième degré de juridiction ; aussi, presque tous les jugements faisaient l'objet d'un pourvoi et très peu de ces pourvois étaient déclarés recevables. Le Gouvernement khédivial rendit le décret en question, non pas pour priver les justiciables d'un droit que leur accordait la loi, mais afin de les éclairer sur le rôle de la Cour (1).

Les tribunaux de première instance sont composés de cinq juges, dont un président et un vice-président ; on pouvait également leur adjoindre des juges suppléants sans que, toutefois, leur nombre puisse dépasser quatre. Les Cours d'appel se composent de huit conseillers. Quant aux fonctions de juges des tribunaux

(1) En 1892, l'article 21 du règlement organique fut modifié. Il était décidé que la chambre ou la section de la Cour qui statuait comme Cour de cassation serait composée de sept conseillers autres que ceux ayant jugé en appel. Ainsi, pour chaque pourvoi, il fallait constituer une chambre spéciale. Il y avait là quelques difficultés, surtout en présence du nombre de magistrats appelés à cette chambre ; il ne restait, en effet, que douze conseillers pour assurer le service des audiences ; le Conseil législatif accepta que cette chambre fût composée de cinq membres seulement, mais en demandant qu'aucun n'ait pris part à la décision attaquée ; sur ce point le gouvernement introduisit une modification : un des membres pourra être nommé bien qu'ayant participé au jugement.

sommaires, elles doivent être remplies par un juge ou un suppléant que délègue le tribunal de première instance. Trois juges et cinq conseillers doivent présider aux jugements et arrêts (1).

Près de ces tribunaux, fut attaché un Parquet à la tête duquel a été placé un procureur général, ayant sous sa direction des substituts en nombre suffisant pour assurer le service des audiences et du Parquet (2). Pour être nommé substitut il faut avoir 33 ans, au moins, avoir passé un an comme substitut-adjoint dans un parquet ou avoir obtenu un diplôme de licencié en droit ou autre titre équivalent. Après deux années de service, les substituts peuvent devenir chef de parquet, mais, s'il s'agit d'une Cour d'appel, il faut alors quatre années de service. Les magistrats du parquet sont amovibles ; ils relèvent exclusivement de leurs chefs hiérarchiques et du ministre de la justice.

En vertu d'un décret du 24 décembre 1888, le procureur général, l'avocat général et les chefs de parquet peuvent être déférés à une haute-cour de discipline pour des faits relatifs à leurs fonctions (3). Pour les

(1) Par un décret du 10 novembre 1894, le ministre de la justice a été autorisé à déléguer provisoirement un ou plusieurs magistrats de la Cour d'appel ou des tribunaux de première instance à un autre tribunal quand les nécessités du service judiciaire de la Cour ou du tribunal exigent cette délégation.

(2) Un décret du 21 mai 1888 permet au ministre de la justice de déléguer un ou plusieurs conseillers ou juges pour remplir provisoirement les fonctions de ministère public près les tribunaux indigènes.

(3) La haute-cour de discipline établit sa procédure ; ses

autres membres du parquet près les mêmes tribunaux il fut constitué, en 1897, un conseil de discipline. Ce conseil fut composé du sous-secrétaire ou du ministre de la justice, en qualité de président, de l'avocat général et d'un inspecteur près le comité de surveillance judiciaire (1).

Pour être nommé magistrat à la Cour ou aux tribunaux, il faut justifier de connaissances suffisantes en droit, jouir de ses droits civils, n'avoir subi aucune condamnation ayant un caractère infamant et être âgé au moins de 25 ans pour être juge, de 28 ans pour être conseiller, et de 32 ans comme président. Les conseillers et juges sont inamovibles. Le Gouvernement égyptien se réserva toutefois de remplacer les juges de

décisions ne sont pas susceptibles de recours.

Voici les peines qu'elle peut prononcer :

La mise à la retraite d'office.

La révocation avec droit à une pension ou indemnité.

Révocation totale.

(1) Les décisions du conseil de discipline sont susceptibles d'un recours devant un conseil spécial, tenu au ministère de la justice et ainsi composé : du sous-secrétaire d'Etat ou du ministre président, du président de la Cour d'appel, du procureur général, d'un conseiller khédivial et d'un inspecteur du comité de surveillance judiciaire.

Les peines disciplinaires sont : l'avertissement.

La retenue de paiement pour une durée ne dépassant pas 15 jours.

La suspension avec perte de traitement pour une durée ne dépassant pas trois mois.

La diminution de fonctions, la révocation. Ces deux dernières peines doivent être prononcées par le ministre de la justice.

première instance pendant les deux premières années à partir de l'installation des tribunaux. Notons que cette période fut plusieurs fois prorogée. Remarquons aussi que ni les codes ni les décrets ne traitent de la nationalité des magistrats appelés à siéger aux Cours et tribunaux indigènes. Aussi serait-il possible au Gouvernement égyptien de supprimer les étrangers qui siègent en minorité dans chaque chambre des tribunaux ou bien de remplacer les magistrats indigènes par des Belges, Anglais ou autres. Il y a donc là, une lacune dont nous aurons occasion de reparler.

§ II. — COMPÉTENCE DES TRIBUNAUX INDIGÈNES (1)

Les pouvoirs que l'on reconnaissait à ces tribunaux étaient considérables. En effet, en matière civile et commerciale, leur compétence s'étendait à toutes les contestations survenues entre indigènes ; en matière répressive aux contraventions, délits et crimes commis par les indigènes, en dehors, bien entendu, de ceux qui ressortissent à la juridiction mixte en vertu du Règlement organique de cette juridiction. En matière criminelle cependant, s'il s'agissait d'affaires pouvant entraîner la peine capitale, une condition était imposée, il fallait l'avis préalable du grand Moufti (2).

(1) La compétence des tribunaux indigènes étant parallèle et identique à celle des tribunaux mixtes, il nous sera possible de ne pas nous étendre sur ces points.

(2) Au cas où il s'agissait de prononcer la peine de mort, l'article 32 du code pénal établissait des conditions de preuves

En matière civile et commerciale, les tribunaux indigènes connaissaient même des contestations mobilières et immobilières entre les particuliers et l'Etat.

D'autre part, comme la juridiction mixte, la juridiction indigène avait une certaine compétence administrative. Sans doute elle ne pouvait pas statuer sur la propriété du domaine public, ni statuer sur une mesure administrative, mais elle était compétente pour toute action en responsabilité civile intentée contre l'État à raison d'une mesure administrative prise en violation des lois et décrets (Art. 11 du Règlement organique du 13 juin 1883).

Seules étaient en dehors de la compétence de ces tribunaux, les contestations relatives à la Dette publique à l'assiette de l'impôt, ainsi que les questions de dévolution, de constitutions de wakfs ; les questions de statut personnel restaient soumises, comme par le passé, aux mekhémés.

Quant à la compétence respective de chaque degré de juridiction, la voici en quelques mots :

Les tribunaux de justice sommaires ont, en matière civile et commerciale, une compétence assez étendue.

spéciales : il fallait un aveu ou bien l'attestation de deux témoins du crime. Cette disposition est spéciale au code pénal indigène ; elle ne se trouve dans aucune législation européenne, ni même dans le code pénal ottoman, rédigé cependant par des jurisconsultes musulmans. Ces conditions étaient d'ailleurs étranges et permettaient à la plupart des criminels d'échapper à la répression ; le plus souvent, la culpabilité ne résultant que de présomptions graves. En 1897, par un décret du 23 décembre, l'article 32 du code pénal fut abrogé.

Elle comprend, en dernier ressort, les affaires civiles personnelles mobilières, commerciales, dont la valeur ne dépasse pas 1000 piastres égyptiennes (environ 260 francs); à charge d'appel jusqu'à 10.000 P. E. Dans les mêmes limites, elle comprend encore les actions en paiement de loyer, fermage, dommages aux champs. Juge répressif, le juge délégué connaîtra des contraventions prévues par le code pénal (1).

Les tribunaux indigènes connaissent en premier ressort de toutes les affaires civiles et commerciales autres que celles déferées aux tribunaux de justice sommaire, en appel des jugements rendus par ces derniers. — Juridiction de répression, elle connaîtra en première instance des délits et des crimes, en appel des contraventions (2).

Les Cours d'appel indigènes statuent sur tous les procès jugés en premier ressort par les tribunaux de première instance.

Ajoutons enfin qu'en vertu de l'article 47 du décret du 14 juin 1883, les greffiers des tribunaux de première

(1) Le code d'instruction criminelle décide qu'à défaut de juge sommaire, pourra faire fonction de juge des contraventions tout officier de police judiciaire, désigné à cet effet par décret du Khédive sur proposition du ministre. Ainsi décret du 30 janvier 1889, nommant un officier de police judiciaire à Port-Saïd, Ismaïlia, Suez, Rosette, pour connaître des contraventions.

La compétence des juges sommaires a été considérablement développée par un décret de 1892 que nous étudierons.

(2) Le tribunal correctionnel est composé de trois juges; mais ni le juge d'instruction, ni les magistrats qui l'ont siégé en chambre du conseil, ne peuvent en faire partie.

instance tiendront les registres des hypothèques, des transcriptions et recevront tous actes et conventions. Ces actes auront la valeur d'actes authentiques et leur original déposé aux archives. On constituait ainsi un régime hypothécaire parallèle à celui des tribunaux mixtes, il y avait désormais dualité là où la loi internationale avait exigé cependant l'unité (1).

CONFLITS

Pour mettre un terme aux conflits qui devaient nécessairement s'élever soit entre le juge du statut personnel et le juge des tribunaux indigènes, soit entre les tribunaux ordinaires et l'autorité administrative, le Règlement organique établit des conseils chargés de trancher les différends.

Le conflit de juridiction entre un juge du statut personnel et un tribunal ordinaire sera soumis à un conseil composé de deux magistrats choisis par le président de la Cour d'appel du Caire, de deux personnes choisies par le juge du statut personnel intéressé dans le conflit et du ministre de la justice, président.

Le conflit d'attribution entre les tribunaux ordinaires et l'autorité administrative sera déféré à un conseil présidé par le ministre de la justice et composé de deux magistrats désignés par le président de la Cour

(1) Je ne reviendrai pas sur la question de savoir, si oui ou non, les tribunaux indigènes avaient une compétence immobilière ; il suffit de constater que le Règlement organique de ces tribunaux leur attribue compétence.

d'appel du Caire et de deux hauts fonctionnaires désignés par le président du conseil des ministres (1).

§ III. — RÉFORMES INTRODUITES DANS CETTE INSTITUTION

Il était permis de croire que cette nouvelle institution, établie sur le modèle de la juridiction mixte, allait donner les mêmes résultats et qu'une ère de justice allait s'ouvrir pour les indigènes. Mais, c'est que les seules garanties de la justice sont une bonne loi et de bons juges, la seconde de ces garanties étant plus efficace encore que la première. Partout, en Europe comme en Egypte, le choix des magistrats est chose délicate ; aussi, lors de la Réforme judiciaire, les Puissances se réservèrent-elles le droit de choisir les juges des tribunaux mixtes, et nous pouvons dire, en toute franchise, que si cette juridiction a répondu aux espérances que l'on attendait d'elle, on le doit aux jurisconsultes éminents que l'Europe appela à ces fonctions.

Pour qu'il fût possible à la justice indigène de se développer, il fallait donc mettre à sa tête, non pas seulement des hommes probes, honnêtes, mais encore des hommes capables. Or, en choisissant le personnel judiciaire, on n'a eu qu'un souci : placer des protégés et avoir dans la main des agents qui rendraient, au besoin, autant de services que d'arrêts. C'est là l'unique

(1) Il est très regrettable que l'on n'ait point organisé un conseil chargé de régler les conflits entre les tribunaux indigènes et les tribunaux mixtes. Il y a eu une tentative que nous avons signalée dans notre première partie au sujet de la Commission de 1890.

cause de l'échec lamentable des tribunaux indigènes dès leur début. Tous, d'ailleurs, le reconnaissent. « Les hommes compétents manquaient, a dit lord Milner. Des premiers juges qui siégèrent, un sur quatre avait une éducation juridique et la plupart de ceux-ci même étaient avocats de nom plutôt que de fait. En 1883-1884, les nominations ne pouvaient être dues au mérite, la faveur était tout alors en Egypte » (1). Qui était donc responsable d'une telle situation, sinon le Gouvernement anglo-égyptien lui-même? Peut-être, comme excuse, le Gouvernement britannique prétendra ne s'être point occupé de la nouvelle juridiction locale, si ce n'est pour donner quelques conseils purement platoniques que l'on n'écoula pas. Il semble, cependant, que ce département de l'administration égyptienne n'a pas échappé, dès l'occupation anglaise, au contrôle du consul général de Grande Bretagne. Je n'en donnerai pour preuve que cette note confidentielle de sir Edward Malet à lord Grandville, en août 1883 : « En dehors de la Dette publique et des tribunaux mixtes organisés par des arrangements spéciaux, qui constituent de véritables

(1) Voici l'opinion de sir John Scott sur les magistrats des tribunaux indigènes : « Le choix des magistrats n'a pas toujours été des plus heureux ; mais il n'y a pas à se dissimuler les difficultés qu'on a nécessairement dû rencontrer lors de la hâtive installation des tribunaux indigènes. Nul doute qu'à cette époque il eût été difficile, sinon impossible de trouver, pour occuper les sièges que l'on venait de créer, des personnes ayant les connaissances nécessaires, chaque tribunal comptant des juges qui n'avaient fait aucune étude de droit. Des membres de la Cour n'échappaient pas à cette critique ». *Documents officiels*, 1892.

conventions internationales, en dehors des administrations ou des choses qui ont un caractère religieux, j'ose me flatter que l'action dirigeante appartient aujourd'hui, dans tous les services publics, au Gouvernement de Son Altesse, à des agents et des sujets de Sa Majesté. Au ministère de la justice, la nomination d'un procureur général anglais, chef suprême de la magistrature indigène, nous a permis de prendre solidement pied dans un département qui, jusqu'à ce jour, avait échappé à notre action dominante. Nous sommes en possession, il faudrait des événements imprévus et graves pour nous déposséder ».

Quoi qu'il en soit, les tribunaux indigènes fonctionnaient mal, et ni sir Benson Maxwell, ni son successeur sir Raymond West (1) ne réussirent à améliorer cette institution. On avait cru qu'avec la nouvelle organisation judiciaire locale, les voleurs et criminels allaient disparaître, mais il n'en fut rien. Dès 1884, on dut même retirer aux tribunaux indigènes les poursuites et le jugement des crimes de brigandage, pour en assurer la répression. On les soumit alors à des tribunaux spéciaux ayant les pouvoirs d'une cour martiale. Il s'agissait des commissions de brigandage (2). On avait pu reprocher aux tribunaux indigènes de s'être montrés

(1) Sir Benson Maxwell et sir Raymond West venaient tous deux des Indes. Ils n'avaient aucune connaissance des lois et usages en vigueur en Egypte, on ne saurait donc s'étonner du peu de résultats de leur présence à la tête des tribunaux indigènes.

(2) C'est le décret du 28 avril 1884 qui institua dans chaque moudirieh, une commission à l'effet d'instruire sur les faits

trop cléments ; certes, ce reproche, les commissions de brigandage ne le méritèrent point. Etablies pour quelques mois seulement, pendant près de cinq ans cependant, elles examinèrent de la façon la plus arbitraire, la plus grande partie des délits criminels de la Haute et Basse-Egypte. On ne tenait nul compte du Code criminel, on faisait usage de la torture, on maintenait en prison les accusés sans les juger, ou bien on les condamnait sans preuves sérieuses, et nul ne cherchait à mettre un terme à de pareils excès. En 1889, cependant, M. le baron Legrelle, procureur général près les tribunaux indigènes, dénonça ces abus et exigea la suppression de ces commissions. En effet, par un décret du 15 mai, furent supprimées les commissions extraordinaires instituées dans les moudiries de la Haute et Basse-Egypte, ainsi que la haute commission établie au ministère de l'Intérieur pour statuer sur les crimes commis par les bandes armées.

Sir Evelyn Baring qui, jusqu'ici, ne s'était guère inquiété d'un état de choses qu'il ne pouvait ignorer, se décida alors à étudier les perfectionnements qu'il était possible d'apporter à la juridiction locale. C'est précisément à dater de cette époque, que nous avons vu les tentatives réitérées du Gouvernement anglo-égyptien, pour réduire les pouvoirs de la juridiction mixte au profit de cette juridiction indigène qui tombait de plus en plus sous la dépendance britannique.

imputés aux brigands, malfaiteurs et vagabonds.

L'année suivante, par un décret du 31 décembre, on soumit les jugements rendus par ces commissions à une haute commission, établie au ministère de l'intérieur.

A la suite du rapport du procureur général près les tribunaux locaux, on renforça les juges européens de cette juridiction. Désormais, ils furent au nombre de six : trois juges anglais, trois juges belges. Sir Evelyn Baring jugea toutefois la réforme incomplète, il la voulait totale. Pour une œuvre aussi considérable, il imposa alors à S. A. le Khédive, la nomination d'un conseiller judiciaire, désignant à ces fonctions un magistrat indien : sir John Scott. De l'avis même des hommes d'Etat anglais, cette nomination ne fut pas agréée sans une vive opposition. Le président du conseil des ministres, Riaz Pacha, s'y opposa, en effet, de toutes ses forces. Le consul général de France protesta également contre une nomination que le Gouvernement de la République française regardait comme un empiètement inadmissible de la puissance anglaise.

Sir John Scott fit une étude approfondie de l'organisation judiciaire locale ; il se rendit un compte exact de la situation déplorable de cette organisation. Au cours de l'année 1891, il déposait son rapport et concluait à la nécessité, non pas de rejeter en bloc l'institution des tribunaux indigènes, mais de procéder à quelques changements assez importants d'ailleurs, afin de remédier à l'ignorance du personnel et pour assurer aux justiciables une administration plus efficace et moins coûteuse de la justice.

Certes, nous ne prétendrons pas que ces conclusions soient injustifiées, mais les remèdes proposés n'étaient pas sans être critiquables.

On voulait réaliser des économies ; pour cela, il était proposé de réduire à deux les magistrats des tribunaux

de première instance et à trois les magistrats d'appel ; puis on demandait une diminution des frais judiciaires. Sur ce dernier point la diminution projetée était raisonnable ; les tarifs en vigueur étaient fort exagérés, on pouvait sans inconvénient, tout en maintenant, au moins provisoirement, les droits proportionnels, abaisser considérablement le coût des actes judiciaires. Il n'y aurait même pas là une grande perte pour le Trésor.

La réduction du nombre des magistrats était, au contraire, très contestable ; je la dirai même impossible en ce qui concerne les magistrats de première instance. Au premier degré de juridiction, il n'y aurait plus de majorité, et si l'on donne à l'un des juges voix prépondérante, autant vaudrait réduire à un seul les magistrats appelés à rendre un jugement. En appel, la réforme était tout au moins imprudente. Il est, en effet, nécessaire de confier à un plus grand nombre de magistrats la connaissance d'affaires, pour lesquelles il existe en fait ou en droit des doutes assez graves pour en appeler à une juridiction supérieure. En cherchant à réaliser des économies par la réduction des magistrats, on allait à l'encontre même des intérêts des justiciables.

Afin de parer à l'inexpérience des nouveaux juges, M. John Scott déclarait nécessaire l'établissement d'un conseil de surveillance (1). Composé de un ou

(1) Le conseil de surveillance qu'il proposait d'établir avait de l'analogie avec les pouvoirs de surveillance dont les Hautes Cours sont investies dans les Indes.

plusieurs inspecteurs, ce conseil aurait pour fonction de réviser ou provoquer la révision des sentences rendues. L'inexpérience des juges était indéniable, il était particulièrement urgent de mettre un terme à des nominations scandaleuses ; mais le projet proposé ne pouvait avoir que des inconvénients ; il était avant tout incompatible avec l'indépendance de la justice. Les pouvoirs dont était investi ce réviseur allaient en faire, en effet, un personnage tout puissant, qui aurait fatalement sous sa main la magistrature tout entière. Pour remédier à l'éventualité de décisions erronées il suffisait de conférer à la Cour un droit absolu d'évocation ; ce droit répondrait même mieux à la pensée de sir J. Scott que l'institution qu'il recommandait, si le procureur général avait l'initiative de l'évocation.

Que penser aussi de l'adjonction aux magistrats de la Cour de deux conseillers anglais ? On ne serait plus désormais en présence d'une justice indigène, mais d'une justice anglaise. J. Scott était mieux inspiré en parlant de la nécessité d'accroître les tribunaux de justice sommaire et leur compétence. « A différentes reprises, disait-il, j'ai remarqué que, dans les affaires civiles et pénales qui exigeaient la présence de trois magistrats, le travail n'était fait en réalité que par l'un d'eux. Considérant, d'autre part, que les contestations qui se produisent en Egypte sont beaucoup plus simples que dans les pays plus avancés, et que dans la majorité des questions compliquées il y a un Européen en cause, j'estime qu'en première instance un juge unique pourrait, sans inconvénient, trancher la plupart des procès civils et juger les infractions les

moins graves à la loi pénale. Cette réforme se justifie d'ailleurs à d'autres égards; elle permettrait au gouvernement de réaliser une économie, en le dispensant de pourvoir à de nouveaux sièges. » Il est évident, en effet, que dans un pays arriéré dont la plupart des habitants sont pauvres et dont les litiges sont généralement simples, la justice sommaire est celle qui convient le mieux; aussi était-il à souhaiter de voir se multiplier cette catégorie de tribunaux (1).

Quant à supprimer le juge d'instruction pour confier ses attributions au parquet et à la police, c'était commettre une grave erreur (2). S'il est impossible de donner à la poursuite le droit d'instruire les affaires pénales, combien était-il plus dangereux encore d'associer sur ce point la police à la magistrature. La police doit servir le pouvoir judiciaire, mais elle ne peut et ne doit, en aucune façon, en faire partie intégrante.

Soumises à l'examen d'une Commission spéciale, les propositions britanniques furent rejetées. De son côté, toutefois, le consul général anglais insista pour l'adoption des réformes projetées et exigea la nomination, à titre permanent, de John Scott, comme conseiller

(1) Ce système existe en Algérie, et y donne d'excellents résultats.

(2) « Le juge d'instruction n'est pas à la hauteur de ses fonctions qui exigent une grande expérience. Dans la situation actuelle, la police et le parquet pourraient être chargés de toute l'instruction préliminaire et de la mise en état de l'affaire. Le parquet déférerait directement l'affaire devant le tribunal, pour être jugée, à moins que, dans les cas difficiles, il ne préfère demander la désignation d'un juge qui serait chargé de l'instruction. » « Rapport. »

judiciaire, afin de lui permettre de surveiller l'exécution de son plan de réformes (1). Au fait, le nombre des magistrats fut réduit à trois, aussi bien à la Cour d'appel que dans les tribunaux de première instance (2) ; on adjoignit deux membres anglais à la Cour et on nomma un comité de contrôle des tribunaux locaux. Ce comité, composé de M. Scott, du procureur général près les tribunaux indigènes et d'un conseiller du gouvernement, fut accepté par le Khédive malgré l'apposition de Riaz Pacha et de quelques autres ministres. Son Altesse dut d'ailleurs céder à la pression de la Grande-Bretagne, malgré les représentations du consul général de France, S. E. le comte d'Aubigny (3).

La retraite de Riaz Pacha, conséquence de la nomination de M. J. Scott, son remplacement à la présidence du conseil des ministres, par Mustapha Fehmy, marquaient la main-mise définitive des anglo-égyptiens sur l'ensemble du gouvernement égyptien dont ils occupaient dorénavant tous les points de pénétration.

Cependant, des nombreuses réformes promulguées par le Gouvernement khédivial, deux, nous devons le reconnaître, étaient justifiées. Ce furent celles introduites par les décrets du 31 août 1892 et du 4 novembre 1893, relatives à l'extension de compétence des

(1) John Scott n'avait été nommé que pour un an, afin d'établir son rapport.

(2) A la Cour d'appel, cinq magistrats cependant sont convoqués pour les procès criminels sérieux.

(3) 17 février.

justices sommaires et au relèvement intellectuel de la magistrature.

Désormais, le juge sommaire statuera en dernier ressort sur toutes les actions civiles et commerciales, tant mobilières qu'immobilières, dont la valeur n'excèdera pas 1.000 P. E. et à charge d'appel jusqu'à 10.000. De plus, pour certaines actions, à l'exemple de la loi française de 1838, le tribunal de justice sommaire sera compétent, quel que soit le chiffre de la demande (1). En matière pénale, il connaîtra des délits et contraven-

(1) Décret du 31 août 1892.

Désormais le juge sommaire statuera en dernier ressort sur toutes les actions civiles et commerciales, tant mobilières qu'immobilières, dont la valeur n'excèdera pas 1.000 piastres égyptiennes et à charge d'appel jusqu'à 10.000.

Dans les mêmes limites du dernier ressort et à charge d'appel à quelque montant que s'élèvera la demande :

Des actions en paiement de loyers, fermages, validité de saisie de meubles garnissant les lieux loués, en congé, résiliation, expulsion de lieux loués quand le prix de la location n'excèdera pas 10.000 piastres.

Des actions pour dommages aux champs, fruits et récoltes, causés, soit par le fait de l'homme ou des animaux, de celles relatives à l'usage des eaux, ou paiement des gages, salaires des domestiques, ouvriers et employés.

Des actions possessoires fondées sur les faits commis dans l'année et lorsque la propriété n'est pas contestée des actions en bornage.

Le tribunal de justice sommaire statuera également en dernier ressort dans toutes les contestations qui leur sont déférées volontairement par les parties ; il statue également sur les contestations urgentes concernant l'exécution des titres exécutoires et des jugements sans préjudice des questions d'interprétation et sur les mesures urgentes à prendre sans préjudice du fond.

tions, à l'exclusion de ceux soumis à une juridiction spéciale. En cette matière, l'appel sera porté devant le tribunal de première instance; cependant, dans certains cas, par exemple, si la condamnation est de plus de 12 mois d'emprisonnement, ou si l'appel interjeté par le ministère public prévoit une peine de cette durée, le recours devra être intenté devant la Cour.

Tout concourt donc à faire de la juridiction sommaire, une juridiction à compétence étendue. On augmenta, d'autre part, considérablement le nombre de ces tribunaux; il y en eut bientôt vingt parcourant leur district respectif; on rapprochait la justice des justiciables et on permettait de juger sans déplacement et sans trop de frais les causes de peu d'importance.

Quant au décret de 1893, il avait pour but de mettre un terme à une situation regrettable et compromettante pour l'avenir des juridictions indigènes. En vertu du règlement organique de 1883, on n'exigeait des candidats à un siège de magistrat la production d'aucun diplôme; on pouvait y suppléer par des connaissances suffisantes en droit (Art. 37). Cette indulgence était nécessaire au début; cependant, six ans après l'installation des tribunaux de la Basse-Egypte, aucune modification dans les conditions de nomination ne fut encore prévue par le décret du 27 juin 1889 qui organisait, dans la Haute-Egypte, les tribunaux de Beni-Souef, de Siout et de Keneh. Il est vrai, les magistrats étant en fait amovibles, l'on put procéder à une première épuration : 33 magistrats avaient déjà été remplacés en 1893 ; mais ce n'était là qu'un expédient, une mesure provisoire ; il fallait assimiler la magistrature assise à la magistrature

debout, exiger de tous une égale capacité. Ce fut l'objet du décret en question. « Nul ne pourra être nommé magistrat dans les tribunaux et parquets indigènes, s'il n'est porteur d'un diplôme d'études complètes de droit, délivré par l'école khédiviale du Caire ou par une université d'Europe. Dans ce cas, il faudra être porteur d'un diplôme de baccalauréat et avoir subi avec succès, devant une Commission nommée par le ministère de la justice, un examen en langue arabe sur les codes égyptiens » (1).

On comblait ainsi une lacune fâcheuse de la législation antérieure, surtout que le même décret réglait les conditions de promotion et d'avancement de la magistrature (2).

(1) Par un décret du 8 juillet 1894, pour assurer un meilleur recrutement de la magistrature, le ministre de la justice peut autoriser à assister aux audiences des tribunaux et à y faire le service des substituts adjoints les personnes qui, attachées aux greffes ou au parquets, seraient porteurs du diplôme de licencié en droit égyptien.

(2) Article 2 du décret du 4 novembre 1893 :

1^o Pour être nommé substitut adjoint, il faut avoir été attaché pendant un an à un greffe, et avoir, pendant deux ans, servi au barreau égyptien ou rempli, pendant ce temps, dans une administration de l'Etat, des fonctions exigeant des connaissances juridiques.

2^o Pour être nommé substitut effectif, on devra avoir rempli pendant deux ans les fonctions de substitut adjoint.

3^o Pour être nommé juge, avoir, pendant un an, exercé les fonctions de substitut effectif.

4^o Pour être nommé président, vice-président, chef de parquet, avoir trois ans de fonction, à partir de la nomination comme substitut effectif.

5^o Pour être nommé conseiller avoir exercé les fonctions de

Le comité de contrôle, aussitôt institué, s'empessa de procéder à l'examen des jugements rendus par les tribunaux de première instance. Voulant attirer l'attention des juges sur telles ou telles erreurs, il rédigea un certain nombre de circulaires contenant des explications et des instructions sur les points les plus importants de droit et de pratique, au sujet desquels la révision des dossiers avait révélé, chez les juges, une tendance à de fausses interprétations (1). Quoique dangereux, ce système de révision ne donna pas de trop mauvais résultats. On le devait surtout à M. Legrelle, magistrat d'une capacité et d'une intégrité reconnues, mais celui-ci dut donner sa démission le 5 mars 1895. Il fut remplacé par un magistrat indigène, sorte d'intérimaire pour la nomination d'un procureur général anglais. A la même époque on adjoignit au comité de surveillance, d'où M. Legrelle était exclu, deux autres membres anglais comme inspecteurs; c'étaient MM. Johnson Pacha, ancien inspecteur de la police, et Wilson, ancien officier de police. Il est à remarquer que tous deux n'avaient aucune connaissance en droit et que, cependant, ils allaient être désormais appelés à examiner des jugements rendus par des magistrats de carrière. Le comité de contrôle devenait par là une institution

chef de parquet ou de juge au tribunal de première instance.

Article 3. — Le vice-président de la Cour sera choisi parmi les présidents des tribunaux du Caire et d'Alexandrie en fonctions depuis plus de trois ans. Le président de la Cour sera choisi parmi les conseillers ayant cinq ans d'ancienneté.

(1) C'était là, en quelque sorte, un traité grotesque de jurisprudence, mais des plus précieux pour les tribunaux indigènes.

dérisoire qui entendait exercer une influence politique uniquement destinée à annihiler l'indépendance des magistrats.

Dès lors les réformes se succédèrent rapidement. Sous prétexte d'établir une plus grande harmonie dans les rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire, on soumit le procureur général et les parquets des différents tribunaux au contrôle du comité de surveillance. Puis l'on supprima le juge d'instruction ou, du moins, on réduisit considérablement ses attributions.

Jusqu'ici, en matière de crimes, l'intervention du juge d'instruction était nécessaire; ce n'était qu'en matière de délits que cette intervention n'était pas obligatoire, le ministère public pouvant intenter directement la poursuite devant le tribunal correctionnel. Dans tous les cas, d'ailleurs, sauf en flagrant délit, le juge d'instruction ne pouvait se saisir d'office d'une affaire : il fallait une réquisition du parquet. On disait que le rôle du juge d'instruction n'avait que des inconvénients et que, le plus souvent, ce n'était là qu'une cause de retard dans la marche de l'instruction. Aussi, dès 1888, on déposa devant le Conseil législatif un projet de réformes. On conservait bien le juge d'instruction, mais aux termes du projet il ne pourrait plus agir de sa propre initiative au cas de flagrant délit, et on reconnaissait au ministère public, en matière de crimes, le droit de choisir entre la poursuite directe et le réquisitoire au juge d'instruction. Comme conséquence de cette réforme, le Parquet pouvait dorénavant prendre toute mesure utile à la découverte de la vérité; il pouvait, par exemple, délivrer des mandats

d'amener lorsque le fait incriminé entraînait une peine de plus de six mois. Ce mandat d'amener n'était valable que pour 48 heures, mais une ordonnance du président pouvait prolonger la détention préventive de trente jours.

Ce fut ce projet que l'on adopta en 1895 et qui fut promulgué le 28 mai. On ne supprimait pas d'une façon absolue, les fonctions du juge d'instruction, mais on rendait exceptionnelle son intervention. L'article 16 du décret disposait, en effet, qu'en matière de crimes et de délits, de faux, d'escroquerie et d'abus de confiance, le Parquet pourrait toujours, s'il le jugeait utile, saisir le juge d'instruction. Bientôt il y eut des difficultés au sujet de l'étendue des pouvoirs conférés au ministère public, et l'on fut obligé de les préciser dans un nouveau décret du 17 janvier 1897, modifiant les articles 10 et 11 du code d'instruction criminelle. Le Parquet pouvait décerner un mandat d'amener sans l'intervention du président du tribunal ou du juge sommaire. « Il est nécessaire, dit sir John Scott, de conférer au Parquet le droit de décerner directement le mandat d'amener, car, en supposant qu'il se soit transporté sur les lieux, à la suite de la dénonciation d'un fait criminel et que là il juge nécessaire de faire comparaître devant lui un individu, peut-on admettre, surtout en raison de l'éloignement possible de la localité, qu'on doive suspendre l'enquête jusqu'à ce qu'on ait obtenu un ordre du président du tribunal ou du juge sommaire ? ». Au contraire, s'il s'agit de l'incarcération ou bien de la mise au secret de l'inculpé, on limite les pouvoirs du ministère public et on exige le consentement du prési-

dent ou du juge sommaire; cependant cette autorisation n'est point nécessaire, si l'on se trouve en présence de crimes flagrants (1).

Malgré cette participation de la magistrature assise dans l'œuvre du parquet instructeur, on confiait l'instruction à des magistrats que le comité de surveillance faisait agir à son gré et que leur position dépendante rendait plus soumis aux autorités britanniques que ne pouvait l'être un magistrat assis.

Un décret du 5 décembre 1895, rendu sur la proposition de sir Scott, suspendit enfin indéfiniment l'inamovibilité des juges de première instance (2). De cette façon, on complétait la soumission de la magistrature indigène. Les membres du parquet et des tribunaux ne sont plus que les exécuteurs des décisions de la Commission de contrôle où les Anglais sont en majorité. « La justice était confisquée en Egypte, elle était remplacée par un système bâtard qui n'a d'elle que les apparences et qui n'est en réalité qu'une institution policière ».

On ne pouvait s'arrêter en si bon chemin. Se contenter de rester dans la situation acquise, ce serait en effet rétrograder. A la suite d'un acquittement d'un employé indigène du télégraphe, accusé d'avoir transmis une dépêche du gouvernement au directeur du Moayab,

(1) Le juge d'instruction, en pareils cas, n'avait besoin d'aucune autorisation.

(2) En 1883, le règlement d'organisation judiciaire avait suspendu l'inamovibilité des magistrats pour deux ans. Ce délai fut porté à 3 ans en 1885; à 6 ans par le décret du 13 janvier 1887; à 10 ans par décret du 24 décembre 1893.

nouvelle mise en demeure de procéder à une réforme des tribunaux indigènes. On alla jusqu'à prétendre que le juge anglais de la Cour d'appel avait été mis en minorité par les deux juges indigènes, malgré la culpabilité évidente de l'accusé. Il fallait donc mettre un terme aux sentiments nettement anti-anglais qui se manifestaient, depuis quelques temps déjà, dans les tribunaux indigènes, et pour cela il n'y avait qu'un moyen : le renforcement de l'élément européen. Le résultat ne se fit pas attendre ; le conseiller judiciaire proposa, en effet, au conseil des ministres d'adjoindre trois conseillers européens à la Cour d'appel indigène. La proposition fut acceptée et cette Cour qui se composait de dix indigènes et de dix Européens, allait avoir une majorité européenne.

Il ne restait plus qu'à mettre à la tête de la juridiction indigène un magistrat anglais. On accusa alors le procureur général indigène, M. Hamdullah, d'avoir poursuivi illégalement plusieurs indigènes, entre autres le cheik El Bakri, haut ecclésiastique musulman ; il fut révoqué et Corbett Bey, juge à la cour d'appel, fut nommé procureur général.

« Assurer la justice doit être le but suprême du gouvernement, a dit sir Milner, et cette pensée est précisément ce qui manquait le plus à l'ancien système du Gouvernement égyptien ». Je crains fort que, de toutes les réformes que je viens de passer rapidement en revue, elles ne soient guère nombreuses celles entreprises pour améliorer réellement l'organisation judiciaire indigène et donner plus de garanties aux justiciables.

D'autre part, le décret du 25 février 1895 ne vient-il

pas démontrer que pour l'Angleterre les principes du droit public ne comptent pas, toutes les fois qu'elle croit avoir un intérêt quelconque à ne pas en tenir compte. Bien que la sécurité fût complète en Egypte, la Grande-Bretagne profita d'une rixe survenue entre indigènes et soldats anglais pour imposer au Khédive un tribunal spécial ayant uniquement pour mission de juger les crimes et délits commis contre les soldats, marins, officiers de l'armée et de la flotte britanniques. C'était un tribunal d'exception composé de cinq membres dont le ministre de la justice président et trois membres anglais. Le commandant de police du Caire ou d'Alexandrie ordonne les arrestations, fait l'instruction ; la procédure sera orale, on appliquera les règles de procédure du code d'instruction criminelle des tribunaux indigènes, en tant qu'elles seront compatibles avec la célérité nécessaire ; les sentences, rendues séance tenante, ne seront susceptibles d'aucun recours et seront immédiatement exécutoires. Quant aux peines, voici l'article 5 qui les fixe : « Le tribunal spécial prononcera et appliquera, sans être lié par le code pénal, les peines qu'il jugera nécessaires ; y compris la peine de mort, pour la répression des crimes et délits dont les prévenus auront été reconnus coupables. »

« Aucune garantie n'est donc donnée aux indigènes arrêtés, condamnés et exécutés en vertu d'un texte qui laisse l'appréciation du juge toute puissante ; la procédure étant orale, et la décision sans appel, on peut dire que, désormais, tout Egyptien est à la merci de ce tribunal d'exception ».

Qu'il nous soit donc permis de douter de la sincérité

de lord Milner ! Non, de la nomination de sir Scott, il n'est point résulté un grand pas vers le gouvernement personnel de l'Egypte par elle-même, et si la justice est quelque peu sortie du chaos, ce n'est pas à l'intervention anglaise qu'elle le doit.

§ IV. — LA POLICE

Nous ne saurions terminer cette étude sans parler quelques instants de la police, cette branche de l'organisation judiciaire, sans laquelle on aboutirait fatalement à l'impossibilité de réprimer crimes et délits.

La police constituait l'un des services les plus importants du ministère de l'intérieur. Sous la haute direction du chef de ce département, elle était dans les districts aux mains des moudirs. En raison de son importance, le Gouvernement britannique voulut avoir sous son autorité une organisation qui lui permettrait de faire porter sur presque toute l'administration un contrôle discret, mais effectif. Aussi, dès les premiers mois de l'occupation, sous prétexte d'une réorganisation sérieuse, on créait un inspectorat général que l'on confia au général Valentin Baker. Désormais c'était l'inspecteur général, assisté de trois députés inspecteurs généraux, qui dominait au siège de l'administration centrale, tandis que les commandants de police dans les provinces annihilaient l'autorité des moudirs, en ne recevant leurs instructions que de l'inspectorat dont ils dépendaient.

Toutefois, sous la direction du général Baker, la

police proprement dite (1) resta presque en souffrance.

M. Clifford Lloyd, entrant mieux dans les vues du gouvernement britannique, s'efforça de rendre la police indépendante à l'égard des moudirs et des mamours. Il s'employa même avec tant de zèle à faire introduire dans l'administration son projet, consistant à enlever la police aux autorités provinciales, pour en faire un corps indépendant sous les ordres de ses officiers et de l'inspecteur général anglais, que lord Cromer dut sacrifier son agent aux récriminations de Nubar Pacha. C'était en 1884; ce fut le premier et le plus grave échec subi par les Anglo-Egyptiens dans la question de la police, mais il eut pour but de laisser, pendant quelque temps encore, une certaine autonomie au ministère de l'intérieur.

En 1888, Nubar Pacha dut donner sa démission; il eut pour successeur Riaz Pacha. Les officiers de police anglais en profitèrent pour faire pénétrer leur action dans tous les services. Ils sont les intermédiaires des moudirs qui, en principe, ont bien toujours la direction de la police dans les provinces; mais ce n'est que pour maintenir l'ordre et réprimer les crimes, car la discipline et l'organisation sont indépendantes de lui, et si, parfois, il croit devoir se plaindre de la conduite de la police, il ne peut qu'en référer à son chef hiérarchique, le ministre de l'intérieur, qui prendra une décision après entente avec l'inspecteur général. On

(1) Le général Baker avait organisé la police sous une forme toute particulière; il en faisait un corps de gendarmerie destiné à prêter aide aux corps de troupes réguliers.

comprend combien le dualisme dans la direction devait amener de conflits. Aussi, présentait-il de sérieux inconvénients pour la répression des crimes et délits ; mais ce qui rendait la situation plus délicate, c'est que les inspecteurs généraux et les chefs de police traitaient d'égal à égal avec les chefs du parquet, au lieu de leur être subordonnés ; il en résultait un manque de coopération qui ne pouvait être que profitable aux malfaiteurs. En effet, les juges, devant le manque d'évidence, acquittent les criminels tout en faisant retomber sur la police l'échec de la justice (1). Lord Cromer, toutefois, ne paraissait pas s'apercevoir du désordre qui existait partout. Dans son rapport au gouvernement anglais, du 9 mars 1894, sur la situation de l'Egypte, il se déclarait, au contraire, parfaitement satisfait du système qui plaçait la police sous les ordres des inspecteurs et des moudirs. « L'antagonisme entre fonctionnaires, disait-il, a disparu, les moudirs déclarent que l'organisation actuelle est satisfaisante. L'efficacité du service des veilleurs de nuit, qui repose entièrement sur les chefs de village, s'accroît certainement comme le montrent les arrestations opérées. Les autorités judiciaires admettent elles-mêmes qu'un progrès considérable a été réalisé, cette année, par la police. Je considère qu'il n'y

(1) Cette difficulté existe en France.

En 1894, devant la Cour de Pau réunie en assemblée générale, pour l'ouverture de la nouvelle année juridique, M. l'avocat général Guyon déclarait que le tiers des poursuites criminelles est abandonné parce que la justice ne parvient pas à découvrir les coupables. L'honorable magistrat attribuait cette impuissance aux polices locales.

a pas de défaut dans l'organisation; ce qu'il faut, c'est améliorer le choix du personnel, ce qui ne saurait être obtenu en une année. »

Cependant, en 1894, au mois d'octobre, une réforme radicale était apportée dans le service de la police. On supprimait l'inspectorat général, la police était remise exclusivement aux autorités indigènes locales sous la direction du ministre de l'intérieur; seulement, à côté de celui-ci, il y aurait un conseiller dont le rôle, toutefois ne serait que consultatif.

Ce conseiller, M. Gorst, se mit aussitôt à l'œuvre et élaborait un projet pour déterminer les pouvoirs des omdehs (1). Le 14 mars 1895, le Khédive sanctionna ce projet. Entre autres attributions, désormais les omdehs pouvaient recevoir du ministre de la justice, sur la demande du ministre de l'intérieur, des pouvoirs judiciaires. Primitivement ces pouvoirs devaient être importants; sur l'avis du conseil des ministres et du conseil législatif, ils furent réduits au droit de condamner à 15 piastres d'amende et 24 heures de prison pour rixes et blessures (2).

Ce conseiller du ministre de l'intérieur ne devait

(1) Par omdeh, on désignait les chefs de village.

(2) Un décret de 1898 a organisé une justice populaire pour les litiges en matière personnelle mobilière, ne dépassant pas une livre égyptienne. Cette juridiction a été attribuée aux omdehs, mais seulement à ceux qui auront été spécialement désignés à cet effet.

On déchargeait ainsi les juges sommaires qui, cependant, continueront à connaître de ces contestations dans les villages où l'omdeh n'aura pas été chargé d'en connaître.

être qu'un collaborateur personnel du ministre, et pourtant c'était la main-mise de l'Angleterre sur l'administration intérieure de l'Egypte. Il ne faudrait pas, du reste, nous en étonner. Etablie solidement au ministère de la justice, la Grande-Bretagne devait tôt ou tard, mais fatalement, voir son action dominatrice se glisser dans l'organisation de la police. La lutte a été longue, et l'Angleterre n'y est parvenue que pour jeter la confusion dans l'organisation de la justice en chargeant d'attributions judiciaires des fonctionnaires ignorants et en privant ainsi les justiciables des garanties qu'une bonne justice pouvait leur assurer.

CONCLUSION

Trois juridictions différentes se partagent donc l'Égypte et coexistent sans aucun lien entre elles, toutes se considérant comme étrangères les unes aux autres (1). Toutefois les juridictions indigène et mixte ont toutes deux, en matière civile et commerciale, une compétence identique et parallèle, aussi est-ce à l'une d'entre elles que doit revenir le titre de juridiction de droit commun, si du moins il en existe une en Égypte (2).

Lorsque Nubar Pacha présenta à l'Europe son projet de Réforme, il voulait certainement une juridiction unique, appelée à remplacer aussi bien les tribu-

(1) La Cour d'appel mixte a maintes fois déclaré « que les tribunaux mixtes ne sont point liés par ce qui peut avoir été jugé par les tribunaux indigènes ou par toute autre autorité rendant justice en Égypte et que ces décisions ne peuvent leur servir que comme éléments d'appréciation. »

(2) Certains auteurs prétendent qu'il n'y a point de juridiction de droit commun en Égypte, parce qu'aucune n'a de compétence générale (M. Laget, p. 33).

D'autres prétendent, au contraire, que toutes deux (indigènes et mixtes) sont de droit commun. Par exemple M. Borelli Bey : « Elles sont toutes deux un mode d'application des règles capitulaires qui font partie du droit public ottoman. »

naux indigènes que les justices consulaires et qui, par le fait même, devait constituer la juridiction de droit commun. Mais, avec les modifications capitales qui furent apportées à ce projet, se transformèrent aussi les intentions de S. A. le Khédive. En présence de la prédominance de l'élément étranger dans les nouveaux tribunaux il ne voulut plus les reconnaître comme la juridiction nationale de l'Egypte. Dès lors, aussi souvent que l'occasion s'en présenta, le Gouvernement égyptien insista sur le caractère exceptionnel de cette institution. « Admettre la compétence de la Réforme entre indigènes, déclarait-il dans sa circulaire du 28 juin 1890, serait dénaturer le caractère même de la juridiction mixte qui n'est qu'une juridiction d'exception ».

Il est vrai que la Cour d'appel mixte semble, au contraire, se croire la juridiction de droit commun. Ne rend-elle pas en effet la justice tout à la fois aux indigènes et aux étrangers? Son incompétence à l'égard des indigènes ne serait donc que relative alors que l'incompétence des tribunaux indigènes à l'égard des étrangers serait une incompétence radicale (1).

Cependant, si l'on considère que la juridiction indigène n'est que la suite des anciens tribunaux, qu'elle rend la justice civile et pénale à la majorité des habitants,

(1) « Attendu que, s'il est vrai que les tribunaux indigènes, près desquels les étrangers ne peuvent avoir accès dans aucun cas, sont par suite dépourvus à l'égard de ces derniers non seulement de toute compétence, mais encore, et d'une manière absolue, de tout droit et de toute faculté éventuelle de juridiction; que si comme conséquence nécessaire, les décisions que ces tribu-

alors que des tribunaux mixtes ne relève qu'une minorité d'Européens, il semble bien que c'est elle qu'il faut regarder comme la juridiction nationale de l'Égypte. La Cour d'appel indigène l'a d'ailleurs déclaré formellement dans un arrêt du 18 février 1892. « Les tribunaux indigènes ont remplacé les tribunaux antérieurs qui étaient, dans le pays, les tribunaux de droit commun, tandis que les tribunaux mixtes, ne pouvant statuer que sur les actions que le Règlement d'organisation judiciaire leur attribue expressément, sont par là même exceptionnels ».

Cette difficulté, que ne peuvent trancher les auteurs eux-mêmes, n'est malheureusement pas la seule qui naisse de l'existence simultanée de plusieurs juridictions. On ne saurait le nier, le système judiciaire actuel de

naux pourraient rendre à l'égard des étrangers, par suite, soit d'une erreur, soit du silence des parties, soit même de leur consentement, seraient entachées d'une nullité radicale et non susceptibles d'acquérir l'autorité de la chose jugée, il n'en est pas de même des tribunaux mixtes; que ces tribunaux ne sont pas, d'une manière absolue, inaccessibles aux indigènes; qu'ils sont composés d'un élément indigène, qu'ils rendent la justice par délégation du gouvernement égyptien; qu'ils sont certainement et en principe incompétents pour statuer sur les contestations entre indigènes, mais que cette incompétence, *ratione personarum*, est purement relative et cesse dans plusieurs cas prévus par la loi qui les organise et les régit; que, dans ces conditions, les décisions qu'ils peuvent rendre entre indigènes, quoique incomplètement rendues, sont susceptibles d'acquérir l'autorité de la chose jugée, alors surtout, comme dans l'espèce, que c'est après avoir accepté et pris elle-même la qualité d'étrangère que l'une des parties prétend invoquer la qualité d'indigène pour faire annuler des décisions depuis longtemps définitives ». Arrêt de 1894. *Bull.*, t. VI, p. 296.

l'Egypte est un système bâtard. Tôt ou tard la multiplicité des juridictions devra disparaître pour faire place à une juridiction unique. Oui, il faut l'unité de juridiction : plus de distinctions entre indigènes et Européens ; une seule Cour suprême, un seul greffe pour tous les actes notariés et pour toutes les inscriptions et transcriptions ; un seul Parquet et les codes mixtes seraient la loi de tous. Mais cette solution, que nous appelons de tous nos vœux, est loin, nous le craignons, d'intervenir.

Si nous jetons un coup d'œil d'ensemble sur l'histoire des tribunaux mixtes, que voyons-nous ? Une organisation judiciaire qui a fonctionné admirablement, qui a été pour l'Egypte un immense bienfait, en lui donnant une justice méthodique, impartiale, incorruptible, qui a transformé l'Egypte et donné à l'œuvre de Mehemet Ali son complément indispensable, s'il est vrai, selon le mot de Nubar Pacha, « qu'un pays sans justice n'est point un pays » ; et pourtant ces tribunaux ont été l'objet des plus violentes attaques.

Sous l'impulsion de la Grande-Bretagne, dans le but d'annuler le contrôle de l'Europe dans la justice, on a attaqué les tribunaux mixtes par tous les moyens ; n'a-t-on même pas été jusqu'à demander aux Puissances de renoncer au droit de présentation, cette pierre angulaire de la Réforme ? Ces tribunaux ne pouvaient en effet que plaire médiocrement à l'Angleterre. Elle comprenait qu'ils seraient un obstacle continuel à toute mesure vexatoire, à tout empiètement, et que ce serait à eux que l'on aurait recours contre leurs prétentions. Elle ne se trompait pas. Le procès de la Caisse de la Dette l'a

montré d'une façon assez évidente. Aussi le gouvernement anglo-égyptien a-t-il cherché par tous les moyens à restreindre leur juridiction. Pour cela, il a aidé puissamment à l'organisation des tribunaux indigènes, pensant que les bons résultats de ceux-ci pourraient un jour convaincre l'Europe de l'inutilité de ceux qui avaient été leur modèle et ainsi favoriser leur suppression (1).

Supprimer les tribunaux mixtes pour leur substituer la juridiction indigène; mais qu'est-ce donc que cette juridiction? L'établissement en Egypte, dit M. Péliissié du Rausas, d'un comité de surveillance judiciaire, institution hybride importée des Indes par sir John Scott, témoigne suffisamment de la haute capacité des magistrats des tribunaux de première instance; si, du moins, on pouvait compter sur leur indépendance! mais, hélas! l'indépendance des magistrats est bien fragile quand elle n'est pas garantie par l'inamovibilité. La Cour d'appel indigène n'est d'ailleurs indigène que de

(1) A diverses reprises il y eut des propositions dans le sens de l'unification. En 1869, l'idée première avait déjà été d'adjoindre des chambres indigènes aux chambres mixtes. En 1883, on voulait demander aux Puissances de renoncer au droit de présentation; les tribunaux auraient bien toujours compris des étrangers, mais ils auraient été choisis librement par le gouvernement khédivial. On voulut ensuite créer une Cour de révision devant connaître des affaires jugées par les Cours mixtes et indigènes. Composée de 14 magistrats (7 indigènes et 7 étrangers), elle aurait été divisée en deux chambres, l'une à majorité étrangère pour juger les affaires mixtes, et l'autre à majorité indigène pour juger les affaires indigènes. C'est à cette combinaison que penche lord Milner dans son livre : « England in Egypt ».

nom, puisqu'elle se compose d'une majorité d'étrangers, pour la plupart fidèles sujets de S. M. le roi d'Angleterre. Le conflit n'est donc plus entre une juridiction étrangère et une juridiction nationale ; mais entre deux juridictions en droit également égyptiennes et, en fait également mixtes, dont l'une dépend exclusivement de la Grande-Bretagne et dont l'autre est soumise au contrôle de l'Europe ; dont l'une est devenue un paradis pour les fripons (1) et dont l'autre est unanimement appréciée. De ces deux juridictions, laquelle est préférable ? Poser la question c'est évidemment la résoudre (2).

L'intérêt de l'Europe, autant que l'intérêt de l'Egypte, s'oppose catégoriquement à l'abandon des tribunaux mixtes. A l'heure actuelle, l'Angleterre est en fait maîtresse absolue du gouvernement de l'Egypte.

Sans doute, la Turquie et les Puissances ont bien maintenu intacte la situation que leur conférait la loi internationale ; mais, on ne peut le nier, la situation de fait est singulièrement plus forte que la situation de droit. Rien n'empêcherait l'Angleterre de considérer la vallée du Nil comme une de ses colonies, s'il n'y avait devant elle les deux grandes institutions internationales : la Caisse de la Dette publique et les Tribunaux mixtes.

(1) M. Wilfrid Scawen Blunt : *Nineteenth Century*, April 1893.

(2) Bien différente l'opinion de lord Cromer ; les tribunaux indigènes jouissent du respect et de la confiance publique ; ils sont réellement à la hauteur de leur tâche. *Blue Book*, Egypt., n° 3.

Ces institutions sont les seules barrières opposées aux empiètements anglais et, il faut le reconnaître, ce sont là des barrières bien gênantes. Aussi que de dangers pour la Caisse de la Dette aussi bien que pour la Réforme. Tout est à craindre avec la Grande-Bretagne : n'a-t-elle pas déjà décidé, contre tout droit pourtant, que la juridiction des tribunaux mixtes ne saurait s'étendre en aucun cas à aucune portion du Soudan, excepté Souakim (1)? N'est-il pas à redouter que, prenant un jour définitivement possession de l'Egypte, elle ne fasse subir à la Réforme le sort des juridictions consulaires à Chypre (2)?

L'Europe doit donc veiller plus que jamais. Elle a,

(1) La convention du 19 janvier 1899 fut modifiée. La ville de Souakim fut définitivement soustraite aux tribunaux mixtes.

Par une ordonnance du 27 mai 1899, fut promulgué un code pénal et de procédure criminelle particulier au Soudan.

C'est un code, il donne des explications, cite des exemples ; c'est pratique, mais peu juridique. Il possède un système de peines très élastique ; le juge a toujours à sa disposition le plus grand nombre possible de châtimens ; il n'y a d'ailleurs pas de minimum, seul le maximum est stipulé.

Ce code est divisé en 25 chapitres et contient 418 articles. — Quant aux juridictions répressives, elles sont au nombre de cinq :

1^o La Cour du Mudir, qui a la plénitude de juridiction.

2^o La Cour du Petit District, qui peut prononcer une peine d'emprisonnement (maximum 7 ans).

3^o La Cour du magistrat de 1^{re} classe qui peut prononcer des peines variant de deux mois à un an de prison.

4^o La Cour du magistrat de 2^{me} classe qui prononce des peines de six mois à quinze jours.

5^o La Cour du magistrat de 3^{me} classe.

(2) *Revue Droit International*, 1882.

tout au moins, le devoir d'user des droits que les traités lui ont reconnus et de ne pas laisser mettre la main sur les derniers vestiges d'un régime qui avait été établi pour la sauvegarde de tous. En 1899, déjà, la France, l'Allemagne et la Russie sont intervenues ; elle ont imposé au gouvernement anglo-égyptien une prorogation quinquennale ; mais est-ce suffisant ? Non.

Il faudrait d'abord qu'à l'avenir, on assurât aux tribunaux mixtes une vie plus longue, qu'on élargît les périodes de renouvellement. Voilà bientôt trente ans que fonctionne la juridiction mixte ; l'épreuve n'est-elle donc pas complète ? Dans l'intérêt même d'une bonne justice, l'institution de la Réforme devrait être définitive, mais avec une réserve formelle : l'impossibilité de toute modification sans l'assentiment de l'Europe.

Il faut ensuite que les Puissances défendent jalousement leur position ; qu'elles s'opposent à toute nouvelle tentative de restriction de la compétence des tribunaux mixtes. La Commission de 1899 a pu mener à bonne fin la plupart des réformes dont on lui avait confié l'examen. Son œuvre, néanmoins, n'est pas sans avoir de graves défauts ; ce sera à la prochaine Commission internationale de les réparer ; sans se laisser entraîner à aucune défaillance, elle poursuivra les réformes qui n'ont pas encore pu aboutir : En matière immobilière, au profit des tribunaux mixtes, l'unité de juridiction ainsi que l'unification du régime hypothécaire ; en matière pénale, elle réorganisera le Parquet mixte en adoptant le projet élaboré en 1884 et généralisera progressivement la compétence pénale de la

Réforme. Il lui faudra encore songer à la création d'une Cour suprême de révision qui, seule, pourra faire disparaître dans la jurisprudence ces contradictions que ne peuvent que multiplier l'extension de la juridiction sommaire et de la juridiction répressive. Cette Cour pourra aussi mettre un terme aux conflits qui s'élèvent entre tant de juridictions rivales. Enfin, par une diminution des frais de justice, elle en facilitera l'accès aux justiciables.

Telle sera la tâche de la prochaine Commission internationale. Mais « tout cela n'est possible qu'avec l'entente des grandes puissances continentales contre la Grande-Bretagne. Cet accord a eu, en 1899, le plus heureux succès; espérons qu'il sera durable, et peut-être alors verrons-nous un jour l'Egypte neutre sous la protection de l'Europe, ce rêve jusqu'à présent déçu de ceux qui aiment sincèrement l'Egypte, de tous ceux qui cherchent à assurer la paix universelle par le développement et le maintien des institutions internationales » (1).

(1) Babled, R. G. D. I. P..

VU :
Lyon, le 24 mai 1902.
Le Doyen de la Faculté,
E. CAILLEMER.

VU :
Lyon, le 23 mai 1902.
Le Président de la Thèse,
P. PIC.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Lyon, le 24 mai 1902,
Le Recteur de l'Académie, Président du
Conseil de l'Université,
G. COMPAYRÉ

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
AVANT-PROPOS	1

PREMIÈRE PARTIE

Les Tribunaux mixtes

CHAPITRE PREMIER. — Organisation. — Compétence. —	
Caractère de la Réforme.....	7
<i>Section Première.</i> — Règlement d'organisation judiciaire. Codes mixtes.....	7
<i>Section II.</i> — Compétence de la juridiction mixte...	11
§ I <i>Ratione personæ</i> : théorie de l'intérêt mixte..	14
§ II <i>Ratione loci</i>	23
§ III <i>Ratione materiæ</i> : compétence civile, commerciale, immobilière, administrative, financière.	23
§ IV Compétence pénale.....	37
<i>Section III.</i> — Appréciation de la Réforme judiciaire.	41
CHAPITRE II. — Prorogations des pouvoirs des Tribunaux mixtes de 1880 à 1890.....	45
<i>Section Première.</i> — Nécessité des prorogations.....	45

	Pages
<i>Section II. — Commissions de 1880 et de 1884.</i>	
Projets de réformes.....	50
§ I Réforme civile, commerciale.....	54
§ II Réforme pénale.....	56
§ III Réformes diverses.....	60
<i>Section III. — Commission internationale de 1890..</i>	64
§ I Pouvoirs du Khédive en matière de police.....	66
§ II Annexes A et B. Compétence civile, commerciale, immobilière, pénale.....	75
CHAPITRE III. — Prorogation de 1894. — Procès de la Caisse de la Dette.....	89
<i>Section Première. — Circulaire du 24 avril 1893....</i>	89
<i>Section II. — La Caisse de la Dette et l'expédition de Dongola.....</i>	93
CHAPITRE IV. — Commission internationale de 1899....	111
<i>Section Première. — Projets de réforme des articles 9 et 11 du Règlement organique.....</i>	113
<i>Section II. — La sous-Commission, son rapport au sujet des art. 9 et 11.....</i>	125
<i>Section III. — Réformes diverses.....</i>	136
§ I Compétence pénale.....	137
§ II Modifications au Code mixte de commerce....	147
§ III Article 741 du Code civil mixte, droit de préemption, délégations judiciaires.....	154

DEUXIÈME PARTIE

Juridiction consulaire. — Juridiction indigène

CHAPITRE PREMIER. — Les Consulats. — Leur juridiction..	161
§ I Statut personnel des étrangers.....	162
§ II Contestations entre étrangers de même nationalité.....	166
§ III Compétence pénale.....	169

TABLE DES MATIÈRES

245

Pages

CHAPITRE II. — Tribunaux indigènes.....	175
<i>Section Première.</i> — Statut personnel des indigènes.	179
§ I Mehkhémés.....	179
§ II Beit el Mal. Megliss el Hasby.....	190
§ III Patriarchats.....	194
<i>Section II.</i> — Tribunaux de statut réel.....	200
§ I Organisation, composition des tribunaux indigènes.....	201
§ II Compétence.....	206
§ III Réformes introduites dans cette institution..	210
§ IV La Police.....	228
CONCLUSION.....	233

